

GTTADINI INCRESCITA

Rivista del Centro nazionale di documentazione
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
Anno 3 / n. 2

**Un piano d'azione
a misura di bambino**

**Interventi e strumenti
per sostenere la genitorialità**

**Attenzione al minore
nel tempo fuori dalla famiglia**

**Il soggetto in età evolutiva
e i media**

Il lavoro minorile

**Tutela e cura
del soggetto
in età evolutiva in difficoltà**

**Sviluppo delle politiche
a livello regionale
e internazionale**

**Rassegne
Contesti e attività**



**Istituto degli Innocenti
Firenze**

CITTADINI IN CRESCITA

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

**Anno 3
Numero 2/2002**

**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 - Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, 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

Comitato di redazione

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

Hanno collaborato a questo numero

Micol Dal Canto, Chiara Drigo, Alessandro Lászlò, Joseph Moyersoem, Tessa Onida, Laura Pugi, Luca Spiniello, Paola Vezzosi

Coordinamento editoriale e realizzazione redazionale

Maurizio Regosa, Caterina Leoni, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini, Elisabetta Giovannini

Cittadini in crescita n. 2/2002

Rivista trimestrale 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
sito web 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

Adriana Ciampa

- 7 Un piano d'azione a misura di bambino**
- 10 Gruppi di studio dell'Osservatorio**
- 13 Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità**
Premessa - 1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte - 2. Sostenere la genitorialità attiva - 3. Sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli - 4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale"
- 20 Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia**
Premessa - 1. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti - 2. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa - 3. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini
- 34 Il soggetto in età evolutiva e i media**
Premessa - 1. Analisi - 2. Svezia - 3. Germania - 4. Francia - 5. Spagna - 6. La Consulta qualità RAI - 7. Ministero per l'innovazione e le tecnologie - 8. Proposte - 9. Considerazioni finali
- 46 Il lavoro minorile**
- 52 Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà**
Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata - Premessa: investimenti, monitoraggio, ricerca - 1. I diritti dei minori - 2. Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea - 3. L'abuso - 4. La devianza minorile - 5. I minori in ospedale
- 114 Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale**
1. Le linee di sviluppo - 2. Le politiche regionali - 3. Alcune situazioni a livello europeo - 4. La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

RASSEGNE

151 Organizzazioni internazionali (ottobre 2001 - giugno 2002)

Assemblea generale delle Nazioni unite
Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite
Commissione dei diritti umani delle Nazioni unite
UNICEF Innocenti research centre
The Second World congress against the Commercial Sexual Exploitation of Children
Euronet

158 Unione europea (ottobre 2001 - giugno 2002)

Atti comuni
Consiglio dell'Unione europea
Parlamento europeo
Commissione europea
Comitato economico e sociale

170 Consiglio d'Europa (ottobre 2001 - giugno 2002)

Assemblea parlamentare
Comitato dei ministri

178 Legislazione italiana (aprile - giugno 2002)

179 Parlamento italiano (aprile - giugno 2002)

Attività delle aule
Senato della Repubblica
Camera dei deputati

Attività ispettiva
Commissione parlamentare per l'infanzia
Senato della Repubblica
Commissione speciale in materia di infanzia e di minori
Commissione affari costituzionali
Commissione bilancio
Commissione giustizia
Commissione igiene e sanità
Commissione istruzione
Commissione lavoro e previdenza sociale

Camera dei deputati
Commissione affari costituzionali
Commissione affari sociali
Commissione bilancio
Commissione cultura
Commissione giustizia
Commissione politiche dell'Unione europea

Proposte e disegni di legge (settembre 2002)

Rappresentazione e tutela dell'interesse e dei diritti dell'infanzia

227 Governo italiano (aprile - giugno 2002)

Consiglio dei ministri

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ministero delle comunicazioni

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

230 Altre istituzioni centrali (aprile - giugno 2002)

Garante per la protezione dei dati personali

INPS

Polizia di Stato

232 Regioni (aprile - giugno 2002)

Attività normativa

238 Giurisprudenza (aprile - giugno 2002)

244 Stampa quotidiana e periodica (aprile - giugno 2002)

CONTESTI E ATTIVITÀ

261 Bambini e adolescenti nel mondo

I bambini e il traffico della droga nelle favelas di Rio de Janeiro

269 Esperienze e progetti in Italia

Isola che non c'è

280 Convegni e seminari (aprile - giugno 2002)

Un piano d'azione a misura di bambino

*Adriana Ciampa
dirigente
del Servizio minori
Ministero del lavoro
e delle politiche sociali*

Pochi giorni prima dell'inaugurazione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia¹, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza² si è riunito per "avviare" i lavori per il nuovo Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Durante l'incontro del 23 aprile scorso, sono state approvate le priorità tematiche da affrontare per la stesura di linee guida per il Governo finalizzate alla predisposizione di un Piano d'azione "a misura di bambino" e si è organizzato il lavoro in sei gruppi di studio.

I temi di cui, dalla discussione, è emersa la necessità di un approfondimento per la ricerca di azioni e strumenti idonei sono:

- la promozione del benessere del ragazzo che cresce;
- i servizi per gli adolescenti;
- il soggetto in età evolutiva e i media;
- il lavoro minorile;
- la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà;
- lo sviluppo delle politiche per l'infanzia a livello regionale e internazionale.

Ciascuno di questi temi è stato il campo di indagine di un gruppo che ha prodotto un documento d'area³.

In questi documenti, oltre all'approfondita analisi della gran parte degli aspetti che interessano il "pianeta infanzia", i membri dell'Osservatorio prospettano suggerimenti e proposte concrete per far fronte agli impellenti impegni di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, del recente documento approvato dalla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, delle convenzioni sottoscritte a livello europeo e della le-

¹ La 47ª UNGASS si è svolta a New York dall'8 al 10 maggio 2002 e alla fine dei lavori è stato sottoscritto dall'Italia il documento *A World Fit for Children* (il testo integrale del documento *Un mondo a misura di bambino*, nella versione non ufficiale in italiano, è stato pubblicato in evidenza nel n. 1/2002 di questa stessa rivista).

² L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, e opera come organo di consulenza presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

³ I documenti d'area sono pubblicati integralmente su questa rivista.

gislazione nazionale vigente in materia di tutela dei diritti dei cittadini di minore età.

I gruppi hanno lavorato seguendo tracce originali e percorsi peculiari. In particolare è emersa la convinzione che bisogna avere “in cima ai nostri pensieri” i diritti di cittadinanza dei più piccoli: il futuro di una società è legato alla sua capacità di rinnovarsi continuamente per rispondere ai nuovi bisogni emergenti e per realizzare il costante progresso dell’umanità; tale rinnovamento non può che essere il compito delle nuove generazioni; ma un giovane può progettare, costruire, rinnovare solo se è una personalità libera e critica. Compito precipuo dell’educazione è appunto quello di garantirne le condizioni.

Le istituzioni che hanno competenza sulla tutela dei diritti dei minori, in collaborazione con la società civile, devono assicurare che ogni bambino possa crescere in una famiglia, nel rapporto positivo con adulti e con il coinvolgimento di altri ambienti educativi e ricreativi a lui adeguati; che ogni adolescente possa sviluppare ed esprimere la sua personalità.

È per questi motivi che la valorizzazione della **famiglia come comunità educante** è emersa come condiviso principio fondamentale. L’aiuto alla famiglia per assolvere il proprio compito educativo nei confronti dei figli deve tendere a renderla soggetto pienamente consapevole del suo ruolo e protagonista della crescita umana di tutti i suoi componenti. In quest’ottica si colloca il sostegno alla genitorialità attiva, alla maternità e paternità, l’accompagnamento alla cura e all’accudimento dei figli nei primi anni di vita.

L’altro principio condiviso è stato la ricerca di strumenti di rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di violenza: protezione da intendersi nella sua triplice accezione della **prevenzione**, della **tutela** e del **recupero del soggetto in età evolutiva in difficoltà**.

I principali messaggi del Primo rapporto mondiale su violenza e salute dell’OMS (Organizzazione mondiale della sanità) attestano che la violenza è il principale problema di salute pubblica del mondo intero: in aggiunta alla morte e alla disabilità, essa contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcol, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse).

Oltre al tema della violenza, gli accordi sottoscritti dall’Italia centrano l’attenzione sulla condizione di povertà vissuta da tanti minori.

Emerge così, prepotentemente, l’esigenza di rigorosi **piani di studio** del fenomeno al fine di favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza, di definire priorità e supportare la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza, aumentare la collaborazione e l’interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza e promuovere e monitorare l’adesione a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

È opportuno sottolineare la trasversalità del tema del **monitoraggio costante dei fenomeni** e della **ricerca**.

Infatti, da più parti sono emerse proposte per l’avviamento di un completo **sistema informativo** sulle condizioni dell’infanzia e dell’adolescenza che tenga conto di una molteplicità di aspetti eterogenei. La finalità ultima è evidente-

mente quella di avere a disposizione dati sempre aggiornati in base ai quali progettare, intervenire e sostenere procedendo al contempo al **riordino delle fonti e della quantità delle risorse** dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il lavoro di questi mesi è stato lungo e non sempre privo di difficoltà, la discussione spesso animata ma si è trovato sempre un punto di raccordo e realmente apprezzabile è stata la ricchezza della diversità di opinioni che ha generato un costruttivo e proficuo confronto.

Il nostro compito non è terminato: la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza⁴ offrirà nuovi spunti di riflessione e di approfondimento sui temi oggetto del lavoro dell'Osservatorio, che arricchiranno il quadro di azioni e strumenti di tutela dei più piccoli, ma soprattutto di promozione del "benessere" di bambini e adolescenti.

⁴ La Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza si svolgerà a Collodi (Pescia) il 18, 19 e 20 novembre 2002 e sarà articolata in sei sessioni tematiche: Il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia, L'adolescenza: protagonismo e partecipazione, La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà, Le esperienze internazionali e regionali, Il lavoro minorile, Il rapporto dei minori con il mondo della comunicazione.

Gruppi di studio dell'Osservatorio

Area

La promozione del benessere del ragazzo che cresce

Daniela Lucangeli *coordinatrice*

Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità

Coordinatrici: Aurora Lusardi, Daniela Piscitelli

Partecipanti: Paolo Fradeani - MIUR, Alessandro Geria - CISL, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Maria Assunta Paci - sindaco del Comune di Pietrarubbia, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Rita Tommasini - UIL, Francesco Tristaino - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Nella Vecchi - Regione Lazio

La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà

Coordinatori: Aurora Lusardi, Mario Dupuis

Partecipanti: Rossella Angiolini Soldini - assessore alle Politiche sociali del Comune di Arezzo, Lucio Babolin - CNCA, don Oreste Benzi - presidente dell'Associazione Papa Giovanni XXIII, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Marina Marino - Associazione italiana avvocati famiglia e minori, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Remo Siza - Regione Sardegna, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia

Coordinatori: Daniela Piscitelli, Mario Dupuis

Partecipanti: Lucio Babolin - CNCA, Aldo Bacchicchi - sindaco del Comune di San Lazzaro di Savena, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Paolo Fradeani - MIUR, don Paolo Giulietti - responsabile Servizio nazionale per la pastorale giovanile, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Anna Lucchelli - AGESCI, Maria Assunta Paci - sindaco del Comune di Pietrarubbia, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

La partecipazione attiva dei soggetti in età evolutiva nella definizione degli interventi e i servizi per gli adolescenti

Coordinatore: Giuseppe Rulli

Partecipanti: don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni

XXIII, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Giacomo De Candia - ANEP, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Anna Lucchelli - AGESCI, Giovanni Micali - UNICEF, Remo Siza - Regione Sardegna, Francesco Tristaino - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

Area

Il soggetto in età evolutiva e i media

Coordinatrice: Marina D'Amato

Partecipanti: Aldo Bacchiocchi - sindaco del Comune di San Lazzaro di Savena, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Anna Lucchelli - AGESCI, Laura Cancellieri - Ordine nazionale dei giornalisti, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Marialba Stefani - Ministero politiche agricole e forestali

Area

Il lavoro minorile

Coordinatrice: Paola Chiari

Partecipanti: Vinicio Biagi - Regione Toscana, Giuseppe Cammareri - MIUR, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Alessandro Geria - CISL, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Giovanni Micali - UNICEF, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Rita Tommassini - UIL, Paola Viero - Ministero degli affari esteri, Nella Vecchi - Regione Lazio

Area

La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà

Coordinatori: Marinella Malacrea, Franco Occhiogrosso

Partecipanti: Rossella Angiolini Soldini - assessore alle Politiche sociali del Comune di Arezzo, Lucio Babolin - CNCA, don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni XXIII, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Gianfranco Casciano - Associazione giudici minorili, Fiorella Cava - SUNAS, Anna Maria Cutaia - Ministero dell'interno, Giacomo De Candia - ANEP, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Cynthia Fico - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Paolo Fradeani - MIUR, don Paolo Giulietti - responsabile Servizio nazionale per la pastorale giovanile, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Paola Lucarelli - Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità, Anna Lucchelli - AGESCI, Marina Marino - Associazione italiana avvocati famiglia e minori, Giovanni Micali - UNICEF, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute

te, Maria Chiara Orlando - UPI, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Nella Vecchi - Regione Lazio, Paola Viero - Ministero degli affari esteri, Franca Zacco - Ministero della giustizia

Area

Lo sviluppo delle politiche per l'infanzia a livello regionale e internazionale

Coordinatrice: Giuseppina Coppo

Partecipanti: Lucio Babolin - CNCA, Aldo Bacchicchi - sindaco del Comune di San Lazzaro in Savena, don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni XXIII, Vinicio Biagi - Regione Toscana, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Giuseppe Cammareri - MIUR, Fiorella Cava - SUNAS, Cristina Collura - Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandra Corò - Regione Veneto, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Cynthia Fico - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Carlo Marsili - Ministero degli affari esteri, Giovanni Micali - UNICEF, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Rita Tommassini - UIL, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Francesco Tristano - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Paola Viero - Ministero degli affari esteri

Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità*

Premessa

Ipotizzare oggi strategie e interventi inerenti la promozione del “ben-essere” dei minori richiede prima di tutto l’utilizzo di una chiave di lettura che permetta di tenere in considerazione i diversi fattori in gioco nella realtà, primo fra tutti il diritto del minore a crescere ed essere educato nell’ambito della propria famiglia (articolo 1 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*).

Pensare al benessere del minore e porre attenzione alla famiglia significa, infatti, riconoscere che il diritto del bambino a vivere nel “miglior modo possibile” è prevalentemente un diritto relazionale, poiché, pur essendo un diritto soggettivo, esso si realizza all’interno di un ambito in cui sono rilevanti non tanto le persone fisiche quanto le relazioni di interdipendenza che le uniscono¹.

Ciò implica l’opportunità di considerare il minore non più come soggetto isolato, portatore di bisogni e risorse di tipo esclusivamente individuale, ma come soggetto in relazione con altri soggetti significativi e assumendo che il suo benessere dipenda dalla qualità delle relazioni che egli vive.

La famiglia è così il primo e più importante nodo di quella rete sociale, costituita da legami di parentela, di amicizia, di vicinato e di scuola o lavoro, che si genera a partire dal legame familiare, si estende nell’ambiente sociale fino a costituire un tessuto di relazioni di appartenenza, essenziale per il definirsi dell’identità personale del singolo e indispensabile alla protezione sociale della persona.

Famiglia e reti sociali, quindi, costituiscono -, insieme all’educazione, alla salute, all’habitat, al reddito - il **capitale personale**² di cui il minore, come ciascun soggetto, dispone per fronteggiare i compiti e le sfide della vita quotidiana e per raggiungere gli obiettivi che si prefigge.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all’area *La promozione del benessere del soggetto che cresce*.

¹ De Nicola P., *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, *Tras-formazioni in corso*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2001 (Questioni e Documenti, n. 20).

² Moser C., *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, Washington, DC USA, The International Bank for Reconstruction and Development, 1996.

Ci preme, comunque, sottolineare che la famiglia rappresenta per il minore la prima risorsa proprio in forza del suo **essere famiglia**, luogo dell'accoglienza delle differenze, dell'unità e della capacità generativa.

Per questo è importante, dal punto di vista conoscitivo, porre l'attenzione non tanto sui problemi presenti o sui singoli soggetti in gioco quanto sulle relazioni esistenti e sul significato a esse attribuito e, dal punto di vista operativo, individuare strategie di azione che, oltre ad affrontare le difficoltà esistenti, aiutino a rafforzare nello stesso tempo le competenze specifiche dei diversi soggetti o attori sociali (minore, famiglia, reti primarie, reti informali, terzo settore, servizi pubblici e privati).

Al momento riteniamo che le principali strategie di azione possano essere essenzialmente quattro:

- incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte;
- sostenere la genitorialità attiva;
- sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e del cambiamento dei bisogni dei figli;
- favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni operando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale".

1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte

La relazione sulla condizione dell'infanzia e della adolescenza nel 2000 ha sottolineato l'importanza di guardare l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese "a partire dalla famiglia". Per quanto sopra esplicitato riteniamo che il passo da fare sia quello di passare "dall'attenzione alla famiglia" alla consapevolezza che è possibile incrementare il benessere dei minori riconoscendo il più possibile la famiglia come soggetto attivo delle politiche sociali e protagonista di scelte.

Sembra, infatti, ragionevole ipotizzare che gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si debbano collocare in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell'identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l'infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere. Ciò non può essere pensato se non all'interno di una complessiva ridefinizione del ruolo sociale e politico della famiglia che, dalla politica fiscale alla libertà di educazione, diventi soggetto e attore di una vita sociale in cui l'infanzia abbia piena cittadinanza³.

³ Donati, P., *Famiglia e società del benessere*, Cinisello Balsamo (Milano), Edizioni San Paolo, 1999.

In questo senso diventa prioritaria la **promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale** secondo un'ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, "assenti" o inadeguate), ma **promozionale e preventiva**, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui.

Attualmente, infatti, sono solo sette le Regioni dotate di una legge specifica sulla famiglia (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Abruzzo, Valle d'Aosta, Marche, Lazio e Lombardia) e per lo più prendono in considerazione la famiglia prevalentemente come destinataria di interventi sociali⁴.

Indicazioni operative

- Sollecitare le Regioni a emanare leggi inerenti le politiche sociali per la famiglia, che ne promuovano i diritti e i doveri a partire dai loro bisogni di essere e di fare famiglia, dando aiuti concreti per lo sviluppo e l'incremento dei compiti genitoriali.
- Sollecitare gli enti locali a elaborare Piani di zona (legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che conferiscano piena soggettività sociale alle famiglie, facendo in modo che le famiglie, singole o associate, possano organizzarsi per progettare, decidere, implementare, verificare giudicare la qualità dei servizi che servono a far fronte alle necessità quotidiane. Tutto questo tenendo conto che le famiglie stesse sono unità di servizi primari, a cui le istituzioni pubbliche e private possono fornire tutti gli aiuti necessari, ma in un quadro di primaria libertà e responsabilità delle famiglie stesse.

2. Sostenere la genitorialità attiva

L'esperienza della genitorialità è un'esperienza complessa, che chiama in causa soprattutto la capacità degli adulti di educare, cioè di introdurre il bambino nella realtà comprendendone il significato e che si esplicita in un senso di appartenenza reciproca, nella cura, nel sostegno e nella promozione del figlio.

La genitorialità, di conseguenza, implica l'assunzione di una forte responsabilità che va riconosciuta e sostenuta sia culturalmente che socialmente.

Indicazioni operative

- Favorire e sostenere forme di auto-mutuo aiuto e di auto-organizzazione di famiglie.
- Incentivare le sinergie tra famiglie e terzo settore favorendo lo sviluppo

⁴ Rossi G., *Le politiche regionali per la famiglia a confronto e la legge 23/99 della Regione Lombardia*, in «Politiche sociali e servizi», n. 2, luglio-dicembre 2000.

di forme di associazionismo familiare, da sostenere e potenziare a livello locale anche attraverso la creazione di “reti di associazioni familiari”, con funzioni non solamente consultive, ma anche di *authority* in sede municipale.

- Prevedere il coinvolgimento delle associazioni familiari in tutte le iniziative di promozione e sostegno della genitorialità secondo **il principio e le modalità della partnership e della sostenibilità**, che rendono operativo il principio di sussidiarietà, come criterio generale per incrementare **la qualità** dell’aiuto offerto.
- Supportare (direttamente e/o in cogestione) la formazione e la “vita quotidiana” della famiglia attraverso strumenti formativi, centri di sostegno alle responsabilità genitoriali (centri per/con famiglie, strumenti di accompagnamento ecc.).
- Offrire ai genitori sussidi in termini di formazione, servizi e competenze professionali.
- Aiutare i genitori ad avere un ruolo propositivo, di “cliente” nei confronti delle istituzioni in generale (scuola, servizi sociali e sanitari, servizi educativi ecc.).

3. Sostenere l’esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli

La genitorialità, come abbiamo detto, richiede un elevato grado di responsabilità in quanto particolare perché la sua esplicitazione è un processo dinamico, che implica il cambiamento della funzione genitoriale rispetto al variare dei bisogni del figlio.

Per questo è importante adottare una strategia di azione che si articoli in azioni e interventi, i quali, riferendosi alla normalità, accompagnino i genitori nello svolgimento dei loro compiti diversi nelle differenti fasi del ciclo di vita familiare.

Indicazioni operative

3.1 Sostegno alla maternità e alla paternità

- Individuare modalità per facilitare il rapporto maternità-occupazione lavorativa: maggiore flessibilità; tutela della maternità nei nuovi contratti di lavoro, come per esempio nelle collaborazioni coordinate e continuative; incentivazione attraverso meccanismi fiscali premianti del reinserimento lavorativo delle donne attraverso il part-time ecc.
- Promuovere l’emanazione di una normativa che integri l’attuale disciplina a sostegno della maternità e della paternità, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria.

- Offrire servizi nell'immediato *post-partum* in ospedale e/o a casa (*home visiting*) da parte dei servizi ospedalieri e domiciliari dell'ente locale.
- Favorire la fruizione di prestiti sull'onore concessi dai Comuni per agevolare l'autonomia di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà.

3.2 Accompagnamento alla cura e all'accudimento dei figli nei primi anni di vita

Come molte ricerche dimostrano, le famiglie con figli nell'età 0-3 anni fronteggiano i bisogni di accudimento e di cura adottando di norma tre strategie principali. La più diffusa è quella dell'**autoaddossamento** dei bisogni e quindi del sovraccarico familiare, la seconda è relativa al **ricorso**, oltre che ai membri del nucleo, **alle reti parentali e comunitarie**, la terza, infine, è relativa al **ricorso a un mix fra reti informali e servizi pubblici e privati**.

In questo campo, quindi, riteniamo importante

- Promuovere interventi flessibili e integrati per l'infanzia rientranti anche nella logica di mutuo aiuto tra le famiglie e di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore.
- Incentivare la solidarietà tra famiglie per la gestione della quotidianità affinché siano le famiglie stesse, associandosi, a trovare le risposte idonee ai propri bisogni.
- Individuare forme di sostegno economico in caso di ricorso, liberamente scelto, da parte dei genitori all'aiuto offerto dalla rete parentale.
- Favorire la costituzione di strutture domestiche per la cura dei bimbi più piccoli (nidi familiari, condominiali ecc.) e di servizi integrativi per la prima infanzia e il doposcuola, gestiti dai genitori stessi, che si organizzino in forma cooperativa.
- Assicurare una più ampia flessibilità degli orari giornalieri degli asili nido.
- Sollecitare i Comuni a organizzare e rendere compatibili i tempi sociali (lavoro, servizi di pubblica utilità) con i tempi della famiglia (cfr. seconda parte della legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*).
- Prevedere possibilità di sostegno finanziario non per singoli bisogni, ma a prescindere dal reddito e in relazione ai bisogni familiari.

3.3 Aiuto al compito educativo dei genitori nel percorso di socializzazione

Nel rapporto con la scuola

Famiglia e scuola appaiono oggi come due mondi chiusi e autoreferenziali, che non sono più in grado di stipulare "un patto" per l'educazione dei minori. In realtà, famiglia e scuola non possono configurarsi come poli contrapposti ma come

ambiti specifici, complementari, che devono diventare l'uno permeabile all'altro.

Sostenere la genitorialità in questo caso significa non vedere la famiglia come ambito da controllare, neutralizzare e contenere, ma come ambito con il quale, e a partire dal quale, creare un "sapere discorsivo" su come crescere le nuove generazioni.

In questa direzione si possono ipotizzare i seguenti interventi tesi ad **accrescere la permeabilità** tra i due ambiti.

- Verificare con il Ministero dell'istruzione che nella prossima riforma scolastica sia prevista l'esistenza di una rappresentanza formale della famiglia all'interno della scuola.
- Sollecitare le singole realtà scolastiche a promuovere un "patto" tra famiglia e scuola per l'educazione dei ragazzi.
- Incentivare la presenza delle famiglie nelle attività di doposcuola, anche attraverso la collaborazione delle associazioni familiari.
- Favorire la creazione di collegamenti formali tra la scuola e altre agenzie educative presenti sul territorio per la presa in carico congiunta dei ragazzi che presentano maggiori difficoltà.
- Utilizzare lo "strumento" del *Piano del diritto allo studio*, attualmente poco valorizzato sia dagli operatori sociali e scolastici sia dagli amministratori locali, come importante momento di concertazione tra famiglia, scuola ed ente locale.

Nel rapporto con le altre agenzie educative

- Incentivare progetti di iniziative innovative messi a punto e gestiti dalle realtà familiari, che aiutino i genitori a vivere il "tempo del distacco". Aiuto alla genitorialità che diventa aiuto all'adolescente a vivere una responsabilità diversa.
- Potenziare una rete di servizi educativi a cui la famiglia possa rivolgersi per coinvolgere i propri figli in attività educative che tutelino e favoriscano un'esperienza positiva del minore nel tempo fuori dalla famiglia.
- Promuovere progetti di informazione capillare sulle opportunità esistenti volti a favorire l'incontro e ad agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- Prevedere per i minori il finanziamento di percorsi educativo-ricreativi o educativo-formativi personalizzati assegnando alle famiglie che ne fanno richiesta un "buono" spendibile nelle agenzie educative accreditate, commisurato all'effettiva situazione economica della famiglia e al tipo di servizio richiesto.

3.4 Accompagnamento ai genitori e alla famiglia nei momenti critici

- Rilanciare i consultori familiari come servizi di sostegno alla famiglia, potenziando la funzione consultoriale non sanitarizzata e prevedendo per alcuni interventi la presenza di soggetti associativi.

- Promuovere l'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, sollecitando anche la revisione dei regolamenti sull'affido adottati dalle diverse amministrazioni comunali.
- Incentivare a livello locale la realizzazione di strategie di rete per l'affronto delle situazioni di difficoltà dei minori e delle loro famiglie, coordinando e monitorando le relazioni tra famiglie, associazioni, realtà no profit, servizi pubblici e privati.

4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel “sociale”

Le professioni sociali rappresentano il fattore critico di successo nei servizi alla famiglia e alla persona e a esse va dedicata prioritaria attenzione perché rappresentano il capitale più rilevante del sistema socioassistenziale.

La valorizzazione dei ruoli deve coinvolgere tutte le professionalità sociali tenendo conto anche dell'accresciuta responsabilità assunta dagli operatori in seguito all'emanazione delle leggi n. 285/97, n. 328/00 e n. 149/01.

Essi, infatti, si trovano attualmente ad operare in un contesto caratterizzato da una notevole incertezza organizzativa e con un mandato istituzionale che richiede l'acquisizione di nuove competenze e di nuove capacità operative.

Indicazioni operative

- Incentivare lo sviluppo e la sistematizzazione di nuove metodologie di azione avviando progetti sperimentali che coinvolgano le famiglie, la comunità, i servizi, le sedi formative e/o universitarie.
- Promuovere l'**istituzione** di un Osservatorio nazionale delle professioni sociali, quale sede permanente di studio, monitoraggio, sperimentazione e confronto mirato a incentivare nuove metodologie operative e nuove forme di *partnership* tra operatori e famiglie.

Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia*

Premessa

Il compito di una società adulta in quanto tale è difendere e favorire l'esperienza educativa per i più giovani, senza la quale non vi può essere alcuna fecondità umana, culturale e civile.

La rete di servizi per questa fascia di minori risulta particolarmente importante in quanto:

- a) si tratta di un'età in cui la famiglia da sola non ha più l'autorevolezza necessaria a educare;
- b) c'è sempre un "sapere diffuso" che si trasmette intenzionalmente o informalmente attraverso sedi e luoghi di crescita diversa dalla famiglia e dalla scuola (cfr. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza 2000);
- c) il tempo vissuto fuori dalla famiglia e dalla scuola è sempre più occasione per frequentare luoghi a valenza socioeducativa e sviluppare interessi (cfr. Rapporto 2000).

Le politiche educative e sociali devono riconoscere e valorizzare le azioni e gli interventi per bambini e adolescenti, in cui essi:

- a) possano fare esperienze relazionali buone nel tempo dedicato alla socialità e allo sviluppo di interessi;
- b) abbiano riconosciuto il loro diritto all'educazione, qualunque sia la loro condizione di partenza;
- c) abbiano una offerta di percorsi educativi-formativi adeguati alle attitudini e capacità di ciascuno;
- d) siano coinvolti in interventi mirati di tipo educativo qualora si manifestino potenziali forme di disagio e rischio di emarginazione sociale.

In tale contesto si individuano per il Piano 2003-2004 le seguenti priorità:

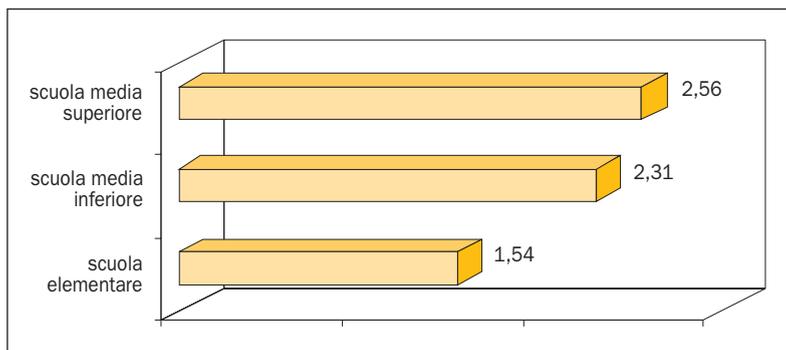
- favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti;
- valorizzare il tempo libero come opportunità educativa;
- rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La promozione del benessere del ragazzo che cresce*.

1. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti

I bambini e ragazzi incontrano “obbligatoriamente” la scuola come ambito di socializzazione nel loro itinerario di crescita e per di più proprio a scuola trascorrono gran parte del loro tempo quotidiano.

Figura 1 - Numero medio di ore per tipo di scuola



La scuola rappresenta quindi un importante momento e luogo formativo della persona, non solo sotto il profilo culturale e dell'apprendimento, ma anche per quanto riguarda lo sviluppo complessivo della personalità e delle relazioni sociali. Questo vale non solo per la scuola dell'obbligo, ma anche per l'asilo nido, il quale non può non essere visto come un'occasione educativa e di crescita per i piccoli che lo frequentano.

Questo comporta che ogni discorso, ovvero intervento o progetto riguardante il mondo della scuola, abbia come riferimento di partenza e principale il bambino e ragazzo, i cui limiti ed esigenze devono prevalere e non essere forzati dalle esigenze o desideri del mondo adulto.

L'organizzazione e la proposta formativa scolastica devono essere tali da facilitare il complesso percorso di crescita, offrendo apporti positivi che rispettino e valorizzino lo sviluppo dell'identità del bambino e del ragazzo.

Avendo presente, riduttivamente, anche solo l'obiettivo specifico, quello dell'imparare, si può dire che l'impegno che la scuola deve affrontare implica di considerare non solo i contenuti disciplinari e le didattiche specifiche, ma anche i processi, le relazioni, i significati, le motivazioni da cui dipendono il successo o l'insuccesso scolastico, da cui dipende un apprendimento significativo.

Il diritto allo studio comporta perciò anche il **diritto alla buona qualità della vita scolastica**.

Di conseguenza, è imprescindibile l'arricchimento delle risorse tradizionali della scuola attraverso l'attivazione di relazioni con istituzioni e risorse esterne alla scuola (l'ente locale, l'associazionismo, le agenzie sportive, musicali,...), per la promozione di esperienze formative efficaci sia sul piano dell'apprendi-

mento (e della lotta all'insuccesso scolastico) sia sul piano della valorizzazione e capacità personali.

Le numerose e varie occasioni formative fuori dalla scuola (opportuna-mente riconosciute come tali anche all'interno del percorso scolastico, attraverso il meccanismo dei crediti formativi) non dovrebbero essere viste come utili strumenti per colmare le carenze della scuola o, peggio, come giustificazioni per circoscrivere, riducendola, l'offerta scolastica per tutti; al contrario, quali contributi per la formazione della persona, richiedono il potenziamento della competenze della scuola per la realizzazione di progetti formativi e, prima ancora, come luogo di crescita.

Ogni ragazzo **ha diritto ad avere un percorso educativo e formativo adeguato alle proprie attitudini e capacità**, tenendo conto altresì che situazioni di difficoltà socio-familiare possono disturbare pesantemente l'inserimento positivo in tali percorsi.

Tra i minori la categoria di ragazzi a disagio e a rischio di devianza è una delle categorie più abbandonate dall'attuale welfare. A tutt'oggi, infatti, è una categoria che non viene presa in considerazione da nessuna strada istituzionale: scuola (sono ragazzi che non riescono a terminare l'itinerario formativo nella scuola - spesso non riescono nemmeno a prendere la licenza media); formazione professionale (che abbandonano dopo un breve inizio, se non sostenuti); apprendistato (sono ragazzi in seria difficoltà e difficilmente possono trovare datori di lavoro disposti a scommettere su di loro). La legge n. 144 del 17 maggio 1999 ha sancito, all'art. 68, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età con conseguente potenziamento dell'integrazione tra scuola, formazione professionale, apprendistato e tirocini formativi. L'accordo Stato-Regioni per l'attuazione delle disposizioni vigenti in tale materia, mette in evidenza la necessità di "favorire l'integrazione fra percorsi scolastici e di formazione professionale" nonché di "percorsi formativi personalizzati che tengano conto della specificità del soggetto", nonché di "creare condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a soggetti svantaggiati e portatori di handicap di fruire a pieno titolo delle opportunità formative". La volontà del legislatore è quindi quella di concepire la formazione fino a 18 anni non tanto in termini di "obbligo" ma in termini di "diritto" e di "opportunità", concependo l'obbligo (vale a dire la partecipazione di tutti i cittadini ai processi educativi e formativi) come un obiettivo che è raggiunto se a tutti viene data un'offerta formativa adeguata e motivata.

È necessario che quelle realtà che operano con questi ragazzi (dalle scuole/bottega, ai centri diurni, all'inserimento nel mondo del lavoro attraverso altre forme di accompagnamento - rispetto all'apprendistato - che hanno mostrato possedere metodo efficace per l'inserimento e la permanenza di questi ragazzi nel mondo del lavoro) possano essere riconosciute come agenzie che permettono a questi ragazzi l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Nel rispetto delle competenze del sistema formativo, **occorre verificare di quali soggetti educativi non scolastici è necessario l'apporto** per attivare **percorsi formativi personalizzati** che tengano conto delle specificità del soggetto e per

creare le condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a tutti di fruire a pieno titolo delle opportunità formative.

Indicazioni operative

- Elaborare linee di indirizzo e criteri qualitativi sui nidi, che ne evidenzino l'importanza come strumenti per lo sviluppo sociale dei bambini.
- Incentivare l'orientamento scolastico e professionale come una reale possibilità per tutti gli adolescenti e le loro famiglie di essere messi in grado di riconoscere il percorso educativo e formativo più utile allo sviluppo delle proprie potenzialità.
- Sollecitare le realtà scolastiche ad attivare percorsi formativi personalizzati anche attraverso il coinvolgimento di soggetti educativi extrascolastici.
- Promuovere azioni educative extrascolastiche di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico e formativo degli adolescenti in difficoltà attraverso l'incontro con operatori ed educatori extrascolastici.
- Sostenere e incentivare la partecipazione scolastica dei minori disabili, nei vari indirizzi di studio.
- Sollecitare le scuole e gli altri servizi educativi a favorire la frequenza e l'inserimento scolastico da parte dei minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, al fine di consentire loro un'esperienza di apprendimento positiva.
- Sensibilizzare (campagna informativa...) le famiglie dei minori stranieri o nomadi riguardo l'assolvimento dell'obbligo scolastico.
- Promuovere e realizzare iniziative di formazione congiunta per insegnanti e operatori sociali (pubblici o privati).
- Riqualficare i diversi interventi professionali nel mondo della scuola.
- Sostenere le esperienze dei "maestri di strada".
- Favorire l'utilizzo degli spazi scolastici per la realizzazione di attività rivolte ai bambini e ai ragazzi, ovvero gestite dagli stessi.

2. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa

Può sembrare un paradosso parlare di tempo fuori dalla famiglia visto che è in corso da anni un fenomeno esteso di programmazione totalizzante da parte delle famiglie di tempi e spazi delle bambine e dei bambini. Questo fenomeno preoccupa perché, se da un lato appare totalizzante, dall'altro può essere letto come la difficoltà o l'assenza di ascolto da parte delle generazioni adulte dei bisogni delle bambine e dei bambini. Oltre al notevole monte ore della scuola, il "tempo libero" appare, fino ai 12-13 anni d'età dei ragazzi, riempito da corsi, da quelli sportivi a quelli musicali piuttosto che di lingua straniera o altre offer-

te dettate dal mercato, che hanno come obiettivo principale l'acquisizione di competenze, lasciando relegato in un angolo il tema del gioco, della socializzazione, della crescita senza ingerenze dell'adulto nel gruppo dei pari.

Tavola 1 - Bambini e ragazzi da 6 a 17 anni che hanno seguito corsi organizzati e non organizzati dalla scuola per classe di età (per 100 bambini e ragazzi della stessa classe di età)

Classi di età	Frequenza di almeno un corso	Frequenza di corsi a scuola	Corsi organizzati dalla scuola		
			Canto/musical/teatro	Attività sportive/danza	Lingue/informatica
6-10	47,1	14,6	4,2	9,3	3,2
11-13	54,3	26,1	8,9	16,2	7,1
14-17	43,0	16,7	3,7	10,2	5,0
Totale	47,3	18,1	5,2	11,3	4,8

Classi di età	Corsi privati	Solo corsi a pagamento	Corsi non organizzati dalla scuola		
			Canto/musical/teatro	Attività sportive/danza	Lingue/informatica
6-10	42,7	36,3	7,9	35,8	2,9
11-13	45,6	35,0	10,5	36,7	3,6
14-17	37,1	25,1	7,8	27,9	3,3
Totale	41,4	32,0	8,5	33,2	3,2

Le aspettative di cui i genitori caricano questi tempi e queste offerte appaiono molto alte: la richiesta è legata spesso a una *performance* di livello, competitiva e che risponde a quell'immagine di figlio o figlia ideale che le famiglie coltivano. La logica sottesa a queste forzature appare funzionale a quella di un mondo a dimensione di adulto. Adulto che gioca il proprio tempo sulla produzione richiesta dal mercato, sul successo, sulla propria incapacità di godere della fruizione di tempo libero non alienato, ma scelto, ricco di opportunità e di capacità creative.

L'abbandono e l'insoddisfazione da parte dei ragazzi che frequentano questi corsi, scelta e umore poco compresi dagli adulti che lo vivono come un fallimento del proprio figlio e come una delusione per loro, è fortunatamente frequente e testimonia la crescita da parte dei ragazzi di una consapevolezza legata alla scelta, di una maturità che comincia a costruirsi e che si manifesta attraverso l'opposizione a quanto gli viene imposto senza che questo si confronti seriamente con i loro desideri e bisogni.

In età adolescenziale e giovanile il tempo libero si caratterizza come tempo destrutturato, vissuto al di fuori degli spazi tradizionali di aggregazione ed emerge, da parte degli adulti e degli amministratori, il disagio che nasce dalla difficoltà di interazione con il mondo giovanile.

La disponibilità di risorse economiche, l'allentarsi dei legami familiari, il tempo libero finalizzato al consumo vanno nella direzione di riduzione del protagonismo a vantaggio di comportamenti afinalistici e socialmente amorfi. Emerge allora come risorsa il gruppo dei pari, quello che si ritrova nelle strade, sui muretti, nei parchi e nei bar e all'interno del quale si consuma il tempo libero. Gli interventi rispetto a questa fascia d'età si configurano non più e non tanto nella costruzione di servizi e strutture, quanto nella gestione di percorsi di accompagnamento delle nuove generazioni. Le richieste che vengono fatte alle associazioni educative, da parte dei genitori, sono relative all'impiegare questi ragazzi in attività che riducano il rischio di comportamenti devianti, di esperienze negative. Rispondono molto queste richieste a paure degli adulti, quasi che l'eccesso di tempo libero possa mettere a repentaglio la costruzione di identità della ragazza o del ragazzo. Rispondono più a un desiderio irrazionale di controllo che non a una fiducia nelle giovani generazioni come risorsa, carica di dubbi, della necessità di fare esperienze e anche di sbagliare, così come è accaduto alle generazioni che li hanno preceduti e che, grazie anche agli errori, hanno costruito la propria identità.

Appare allora importante costruire reti di relazioni che pongano al centro i giovani e l'ambiente in cui crescono, attraverso la relazione e la presenza negli spazi informali, come presenza non invasiva ma che è disponibile all'ascolto, alla relazione piuttosto che si traduca in cose da fare.

Il momento dell'ascolto e della relazione è un accompagnamento che non forza i tempi e la privacy dei ragazzi, che consente l'emergere della riflessione e la costruzione di un tempo interno capace di oziare.

L'ozio inteso nell'accezione latina del termine, sia come riposo dagli affari pubblici che come calma, inattività, capacità di stare bene con se stessi, recupero del pensiero contro una logica dell'agito, di tempo libero contro un tempo occupato.

La relazione educativa si rafforza quando è capace di giocare sui confini del visibile e dell'invisibile, quando comunica che si è all'interno di un processo dove il ragazzo sa che l'adulto c'è se ne ha bisogno, ma è capace di farsi da lato per far emergere le sue potenzialità di ragazza o ragazzo perché sa fidarsi di loro.

Per questo occorre creare un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.

Per quanto riguarda il "tempo libero organizzato" soprattutto per i preadolescenti l'obiettivo è che esso sia vissuto in un contesto ricco di proposte e non povero di sfide.

Per quanto riguarda il "tempo libero non organizzato" occorrerà porre attenzione all'ambiente di vita dei ragazzi affinché tale tempo:

- non sia origine di comportamenti rischiosi nella inevitabile ricerca di stimoli e di nuove esperienze da parte degli adolescenti;

- non ristagni dentro l'assenza di creatività e di sviluppo di capacità appropriate.

Nel progettare azioni in questa area non ci si può dimenticare del fenomeno sempre più diffuso della “strada” e della “piazza” come luogo abituale di incontro spontaneo per gli adolescenti e i giovani.

Occorre affrontare tale fenomeno come “risorsa” e non associarlo meccanicamente a situazioni di rischio, di disagio, di abbandono, di incipiente trasgressione. Occorre pertanto che tali luoghi diventino “luoghi progettuali”, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per libere aggregazioni e sviluppi di interessi.

Assume particolare importanza, inoltre, **il tempo estivo**. Vi è da un lato la necessità delle famiglie di tutelare i bambini più piccoli mentre i genitori lavorano, dato che l'allentamento dei legami familiari, la riduzione delle famiglie allargate rendono difficile, soprattutto nelle grandi città, costruire reti di sostegno sociale allargato con il duplice obiettivo di rendere il tempo estivo come tempo dedicato allo svago, al gioco e al gruppo dei pari (promozione) e dall'altro tutelare i bambini. Tanto più che poco è stata utilizzata la legge 8 marzo 2000 relativa ai congedi parentali, dato che la stessa legge non contempla le collaborazioni coordinate e continuative, forme di impiego frequenti nelle coppie più giovani, ed è legge poco nota.

Rispetto agli adolescenti, il tempo dell'estate può configurarsi come tempo di forti esperienze sul piano dell'incontro con l'altro, della corresponsabilità condivisa, dell'impegno. Si sono rivelati negli anni strumenti di forte ristrutturazione cognitiva, di forte impatto emotivo esperienze quali gli scambi all'estero con altre associazioni educative, facilitate anche dai finanziamenti del programma europeo “Gioventù”, fino a ora rivolto a una fascia d'età che comprende i giovani dai 15 ai 25 anni. Condividere un'esperienza che rimette in gioco certezze, che obbliga al confronto a partire dalle piccole cose si è rivelato un percorso che ha facilitato la maturazione dei ragazzi e l'abbattimento di frontiere, mentali prima ancora che fisiche.

Così come altrettanto importanti appaiono, al fine dello sviluppo complessivo di bambine e bambini, ragazze e ragazzi, le esperienze di vacanze, di uscite di pochi giorni, di campeggi con gruppi misti per genere, età ed esperienze. Le opportunità che offrono questi momenti sono la scoperta dell'avventura, della capacità di collaborare tra generazioni, della condivisione di gioie e fatiche, dello stacco dal quotidiano per ricominciare il tempo della scuola più ricchi di comportamenti solidali, di amicizia, di maturità.

Emerge soprattutto in queste occasioni la necessità di **definire e di valorizzare la figura dell'animatore e dell'educatore**.

Se all'interno delle associazioni educative sono le stesse associazioni che danno garanzia di figure adulte o giovanili di accompagnamento e di facilitazione con i gruppi di bambini e di ragazzi, in altri contesti si corre il rischio, fre-

quentemente, di inserire figure adulte che mancano di esperienza e di preparazione in campo educativo.

Valorizzare la figura dell'animatore e dell'educatore significa avere la garanzia, in accompagnamento formativo esperito e con conoscenze specifiche dell'età evolutiva, di giovani e adulti capaci di empatia, di ascolto dei più piccoli e dei giovani, capaci di porre confini, di vivere il proprio essere adulto senza confondere ruoli, generazioni, consapevoli dell'importanza di un ruolo così delicato.

Da questo punto di vista è importante il ruolo delle diverse associazioni nell'organizzazione del tempo libero di bambini e ragazzi in quanto permettono di superare il loro isolamento con precise offerte e opportunità dando una concreta alternativa a chi crede che la famiglia non possa rispondere a tutti i bisogni sociali e affettivi di quei bambini o ragazzi che oggi finiscono per chiederle tutto quello che qualche anno fa era distribuito e mediato da rapporti di vicinato.

Spazio e tempo, quindi, sono due concetti non separabili tra di loro. Rispetto a un tempo organizzato, chiuso in recinti, esiste specularmente uno spazio recintato. Il tempo libero prevede l'apertura di confini, il dilatarsi graduale, in base all'evoluzione dei bambini e dei ragazzi, degli spazi, l'appropriarsi di strade, di piazze, l'avventura della scoperta delle città. Il limite principale delle nostre città è dato dall'essere a misura di adulti, produttivi e quindi con macchine, con tempi frenetici, presentandosi così spazi a forte rischio per l'incolumità dei cittadini più giovani o più deboli. Assume allora particolare significato e senso investire su città dove si possa girare da soli, dove camminare con un passeggino non sia una corsa a ostacoli, dove si recuperi il gioco in strada.

Rispetto agli adolescenti appare ancora molto lontana il soddisfacimento delle loro richieste quando chiedono spazi per ritrovarsi, per suonare musica, per chiacchierare che non contemplino la presenza di adulti. Sono evidenti le difficoltà da parte degli enti locali a rispondere, attraverso un patto civico, a queste richieste che vanno nella direzione dell'autogestione, risultando difficile anche per loro sostenere le incomprensioni che si scatenano in questi frangenti da parte degli adulti.

Indicazioni operative

- Facilitare la creazione di un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.
- Realizzare una politica di reale valorizzazione dei tentativi (sostegno allo *start-up*). È necessario sostenere e valorizzare la pluralità delle risposte che nascono dall'incontro dei bisogni (nuove imprese sociali, associazioni, nuove progettualità ecc.). Il fine è quello di dare a tutti i soggetti che vogliono operare a favore dei minori gli strumenti necessari

(contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati ecc.) per attivare servizi e nuove iniziative.

- Finanziare iniziative finalizzate a promuovere e far conoscere le opportunità educative esistenti. Infatti, non solo è necessario sostenere la nascita di nuove forme di risposta ai bisogni ma, successivamente, occorre promuovere progetti finalizzati alla circolazione informativa volti a favorire l'incontro e agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- Potenziare i servizi nel campo educativo-animativo e informativo-culturale favorendo libere aggregazioni di adolescenti e giovani o potenziando centri spontanei di aggregazione, in modo che le ragazze e i ragazzi diventino protagonisti del loro tentativo comunitario e non semplicemente fruitori di un servizio precostituito, con la presenza di figure tutoriali accolte e non sopportate, non solo adulte ma anche di giovani di età superiore.
- Progettare azioni che valorizzino la "strada" e la "piazza" come *luoghi progettuali*, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per le libere aggregazioni e sviluppi di interessi.
- Dare indicazioni alle Regioni affinché rivedano progetti e criteri di qualità più nella direzione delle opportunità realmente offerte alla creatività dei soggetti giovanili e alla loro partecipazione attiva nel costruirli.
- Richiedere che la formazione degli operatori del tempo dell'infanzia e dell'adolescenza contempli un allargamento alla comunità della proposta formativa, al fine di far diventare quartieri, strade, città e paesi come comunità che educano, togliendo la "riduttività" degli interventi degli specialisti.
- Potenziare, nel tempo estivo, le opportunità relative a campi solari, centri ricreativi estivi, proposte per adolescenti, con taglio educativo che vada nella direzione dell'art. 31 della convenzione ONU dei diritti dell'infanzia.
- Sostenere con fondi *ad hoc* l'associazionismo educativo.
- Prevedere per gli under 15 un programma analogo a quello europeo "Gioventù".

3. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini

Esaminando i progetti catalogati nella relativa Banca dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si può osservare che gli interventi realizzati presentano una ampia varietà tipologica riconducibile a tre diverse macrotipologie.

- La prima riguarda gli interventi di miglioramento degli spazi per aumentare la sicurezza, renderli adatti al gioco e al tempo libero e favorire la mobilità e l'autonomia di movimento. Rientrano in questa tipolo-

gia: le piste ciclabili, le attività di sorveglianza, i percorsi protetti e sicuri dotati di apposita segnaletica nei tragitti casa-scuola-parco, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le iniziative per la mobilità pedonale o ciclistica. Accanto a questi bisogna menzionare tutti quei progetti riconducibili al progetto del Ministero dell'Ambiente sulle Città sostenibili delle bambine e dei bambini che hanno dato vita a una molteplicità di iniziative relative all'educazione stradale, laboratori sulla progettazione della città e creazione di guide sulle città a cura dei bambini.

- La seconda si riferisce agli interventi che hanno come asse portante il rafforzamento della cultura del rapporto bambino-spazio urbano che si concretizzano in attività di sensibilizzazione, animazione, divulgazione, studio, formazione, ed educazione permanente. Rientrano in questa tipologia: i seminari, i corsi di formazione e le giornate di studio per operatori degli uffici tecnici, architetti, amministratori degli enti locali oltre che per la cittadinanza. Afferiscono a questa tipologia, inoltre, l'organizzazione di momenti di animazione, feste, azioni informative "sullo stato di salute" della città, azioni di comunità in cui alcuni soggetti si attivano per rendere più sicura e accogliente la città per i più piccoli.
- La terza tipologia raccoglie infine gli interventi di educazione ambientale mediante gli strumenti del centro specializzato, dei laboratori attivi in ambito extrascolastico o attraverso l'elaborazione di percorsi pedagogici e didattici realizzati in orario scolastico. A tutto ciò si associano le attività escursioniste e di sensibilizzazione alla conoscenza e alla tutela dei beni paesaggistici.

I progetti riconducibili a queste tre categorie presenti in Banca dati sono 156 a cui sono collegati 268 interventi. In termini percentuali essi rappresentano il 5,4% del totale dei progetti e il 3,9% del totale degli interventi. Tra i progetti 129 sono stati realizzati negli ambiti territoriali e 27 nelle città riservatarie, mentre tra gli interventi 228 attengono agli ambiti e i restanti 40 alle città riservatarie. Rispetto alle tre tipologie descritte, sia per gli ambiti che per le città riservatarie, il maggior numero di progetti e di interventi si contano nella seconda tipologia, ovvero sulla promozione di una diversa e più avvisata cultura del rapporto bambini-spazio urbano.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale di progetti e interventi realizzati dagli ambiti territoriali i valori più alti si hanno rispettivamente nel Nord-Est e nel Centro. In quest'ultima ripartizione si registra il più consistente numero medio di interventi per progetto pari a 3, ovvero ogni progetto si concretizza mediamente in un numero di 3 interventi.

Tra le città riservatarie spiccano i dati di Milano (8 progetti e 8 interventi) e Torino (3 progetti e 7 interventi) al Nord e di Roma (6 progetti e 12 interventi) al Centro.

È a tutti evidente la utilità di rivendicare con forza il diritto al tempo libero dei bambini e dei ragazzi come elemento fondante della loro crescita anche se

riteniamo sia necessaria una attenta riflessione in merito alle forme in cui il tempo libero viene oggi da loro utilizzato. Riflessione che deve necessariamente partire da una analisi dei luoghi che dovrebbero garantire la possibilità di condivisione del tempo libero nel massimo della sicurezza e della autonomia. A questo proposito la prima considerazione è immediata: in molti dei nostri contesti urbani (dai piccolissimi centri alle grandi città) non sarà possibile offrire una buona qualità del medesimo senza realisticamente prevedere un forte impegno, in particolare delle amministrazioni comunali, per consentire un maggiore e più idoneo utilizzo degli spazi urbani (dei parchi, dei giardini, dei cortili scolastici, delle piazze....) con la consapevolezza che qualsiasi contesto urbano è innegabilmente di per sé luogo di specifici saperi e in grado di offrire numerose possibilità, intenzionalmente o casualmente, di divertimento.

Tavola 2 - Bambini da 3 a 13 anni per luoghi dove giocano nei giorni non festivi e per classe d'età (per 100 bambini della stessa classe d'età)

Classi di età	In casa propria	In casa di altri	In cortile	In giardini pubblici	In strade poco affollate	In parrocchia
3-5	85,7	2,8	4,8	4,0	0,8	–
6-10	79,2	2,9	10,2	2,6	2,3	0,7
11-13	68,1	3,3	13,7	3,2	3,8	3,1
Totale	77,9	3,0	9,7	3,1	2,3	1,2

Sicuramente in modo più forte che in altri Paesi europei, nel nostro, il tempo libero ha finito per coincidere per bambini e ragazzi con tempo di svago organizzato e programmato in tempi e spazi definiti (e spesso non fruibili gratuitamente) nettamente separati e contrapposti al tempo di conoscenza e di esplorazione del proprio contesto di vita. Nonostante si dica ai ragazzi che “la città è di tutti” risulta evidente che nei nostri contesti urbani gli spazi di socializzazione vanno invece “ricostruiti” con politiche che invertano una tendenza che ha teso a creare esclusivamente luoghi separati e circoscritti per lo svago di bambini e ragazzi.

Soltanto negli ultimi anni, un crescente numero di amministrazioni comunali ha iniziato a impegnarsi per restituire ai ragazzi “frammenti” di autonomia nella fruizione degli spazi cittadini e, anche grazie alla diffusione del Progetto “Città sostenibili delle bambine e dei bambini” del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, si stanno finalmente iniziando a utilizzare nuovi strumenti per garantire, attraverso progetti e iniziative, una diversa fruibilità della città per i bambini e i ragazzi.

Il rendere le nostre città più vivibili per bambini e ragazzi è sicuramente indispensabile per garantire loro una qualità della vita migliore ma è anche un importante investimento sul futuro poiché è ragionevolmente possibile ipotizzare che vivere in modo adeguato nei propri contesti urbani quando si è bambini e adolescenti aiuti a essere futuri buoni cittadini.

Coinvolgere in prima persona bambini e ragazzi in progetti e iniziative che rendano migliore la qualità della vita nelle nostre città vuol dire favorire quel senso di appartenenza che permette ai ragazzi nel concreto di condividere l'idea della possibilità di trasformazione con i diversi soggetti interessati (amministrazioni locali, scuola famiglia, agenzie educative e associazioni...) per intervenire concretamente nei diversi contesti ma anche per la diffusione di idee che rendano valori e impegni oggetto di una nuova progettualità condivisa. Tutto ciò ha molto a che vedere con il tempo libero dei ragazzi se si ritiene che sia indispensabile garantire degli spazi per lo svago diversi dai giardini attrezzati o dalle aree gioco negli ipermercati che non sono ovviamente paragonabili alla ricchezza di risorse che la città nel suo complesso potrebbe naturalmente offrire.

Non può esistere una buona qualità del tempo libero di bambini e ragazzi se non viene garantito il diritto allo spazio all'interno di contesti oggi soltanto fruibili dagli adulti, i quali non sono tra l'altro di grande esempio nella tutela degli stessi.

L'attenzione alle risorse naturali e al patrimonio artistico ha invece rappresentato una risorsa incredibile per quei ragazzi che sono stati messi in condizione di utilizzarle con eccellenti risultati nella riprogettazione di parchi e di aree verdi, nella riqualificazione di piazze e cortili scolastici, nella ideazione di percorsi "avventurosi", nell'organizzazione diretta di rassegne di arte, di cinema, di teatro, di musica...

La qualità del tempo libero dei bambini e dei ragazzi non può essere scissa dal quotidiano e dai luoghi di vita dei soggetti interessati poiché qualsiasi contesto urbano di grandi o piccole dimensioni ha degli spazi che potrebbero essere messi a disposizione dei cittadini più piccoli per i loro momenti di svago e di incontro. Allo stesso tempo sarebbe auspicabile, nella progettazione di qualsiasi luogo che si vuole di uso collettivo, maggiore capacità di ascolto alle esigenze dei bambini e ragazzi, compresi i disabili ai quali andrebbero garantiti gli stessi diritti allo svago e al divertimento prevedendo specifici interventi. I ragazzi hanno dimostrato, se messi in condizione di poterlo fare, che vogliono gestire il proprio tempo in modo creativo e fattivo. Per questo persino la conoscenza dei problemi di coloro che sono costretti a immigrare ha sicuramente molto più a che vedere di quanto si pensi con il tempo libero dei ragazzi se questi riescono a utilizzare divertendosi, come è accaduto in alcune città italiane, piazze e strade per eventi, feste, gare sportive, mostre, per manifestare, la loro solidarietà e la loro tangibile volontà di accoglienza nel quotidiano.

Parlare di tempo libero riferendosi a bambini e ragazzi nelle nostre città vuol dire comunque principalmente, purtroppo, parlare di tempi irragionevolmente lunghi passati tra le mura domestiche e della impossibilità a godere di spazi esterni alla abitazione. La prima cosa da fare è **restituire gli spazi cittadini a bambini e ragazzi** anche se sarebbe tuttavia riduttivo pensare che i ragazzi e i bambini stiano in casa alla televisione o al computer soltanto perché non ci sono spazi per loro utilizzabili in modo autonomo e sicuro.

Va mutato il concetto di tempo libero da parte dei genitori poiché, se anche tali spazi ci fossero, molti continuerebbero a non far uscire i loro figli per raggiungere i coetanei in strade o piazze, in nome di qualcosa di altro, che non sarebbe più la sicurezza, ma, ad esempio, la priorità di altre attività (corsi di lingua, musica, danza...) considerate più utili per il loro futuro.

Il tempo libero dei bambini e dei ragazzi deve, per essere davvero divertente, essere speso in modo creativo e in cui ci sia spazio alla fantasia e alla comunicazione. Tentare di restituire questo tipo di tempo ai bambini e ai ragazzi vuol dire uscire dalla logica del controllo della organizzazione di tutto il loro tempo a disposizione e assumere una nuova ottica che tenga conto dei loro bisogni (e non faccia sempre riferimento al futuro ma al qui e ora), intesi come presente da riempire di azioni e contenuti che diano al bambino la possibilità di sentirsi parte di un qualcosa di più grande che travalichi le quattro mura in cui abita.

Ciò a cui si deve tendere è la costruzione di nuovi "contesti" in cui siano possibili le relazioni e per rendere questo possibile è indispensabile poterli far crescere e vivere anche in luoghi altri dalle case contrapponendo tra l'altro alla virtualità della televisione e dei computer la loro possibilità di divertirsi facendo esperienze dirette e principalmente "reali".

Tavola 3 - Bambini da 3 a 13 anni per numero medio di ore trascorse davanti alla televisione nei giorni non festivi e classe di età del bambino (per 100 bambini della stessa classe di età)

Classi di età	Bambini che guardano la televisione	Numero medio di ore trascorse davanti alla televisione
3-5	91,6	1.43
6-10	97,4	2.09
11-13	96,3	2.32
Totale	95,5	2.08

Le proposte che seguono si inseriscono coerentemente al quadro sopra delineato e si rifanno all'art. 3 della Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'interesse supremo del fanciullo.

Indicazioni operative

- Sostenere e diffondere le progettazioni relative alle città amiche delle bambine e dei bambini.
- Dare indicazioni rispetto alla progettazione relativa al fondo della legge 285/97 affinché si presti attenzione allo sviluppo delle linee individuate all'art. 7, il quale prevede esplicitamente l'incentivazione di iniziative capaci di sviluppare servizi e interventi che facilitino l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali e che favoriscano la mobilità e l'accesso ai servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi.

- Favorire, con direttiva, la possibilità di utilizzo degli spazi pubblici da parte dei giovani, soprattutto nella direzione dell'autogestione, attraverso la sperimentazione di patti civici tra generazioni.
- Sostenere la diffusione tra i Comuni di buone pratiche realizzate in quest'area dalle amministrazioni comunali, attraverso la realizzazione di seminari monotematici.

Il soggetto in età evolutiva e i media*

Premessa

L'ipotesi su cui il gruppo di lavoro ha coordinato le proprie azioni è stata quella di individuare due assi concettuali del rapporto minori e mass media. Il primo riguarda la programmazione per l'infanzia, all'interno del flusso televisivo, cinematografico, di Internet e della pubblicità; il secondo concerne la rappresentazione stessa dell'infanzia, nel doppio significato di uso strumentale e simbolico dei bambini.

Per quanto riguarda entrambi gli assi, si è partiti dalla centralità del diritto del bambino, diritto che comprende la possibilità di esprimersi e di immaginare (cfr. artt. 13 e 17 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989), dall'importanza della soggettività infantile - che corrisponde al diritto al maggior vantaggio espresso dalla nostra Costituzione e ribadito dalla Convenzione ONU come superiore interesse del bambino - sul rapporto minori/media e in particolare minori/televisione, considerata come il mezzo di comunicazione di massa più diffuso, soprattutto in vista della ridefinizione del contratto di servizio della RAI e della riformulazione della legge regolatrice del sistema comunicativo.

Il gruppo di lavoro ha sostenuto l'imprescindibilità di considerare l'infanzia, anche in relazione al rapporto con i media, come una condizione sociale permanente del nostro Paese, e quindi non frammentabile in una molteplicità di riferimenti istituzionali di competenza.

1. Analisi

Uno degli strumenti che meglio può offrire spunti per un'analisi il più possibile articolata del rapporto minori e media è il confronto con quanto avviene negli altri Paesi europei.

Il gruppo di lavoro ha pertanto deciso di esaminare le normative concernenti media e infanzia dei Paesi dell'Unione europea e di valutare l'attività delle istituzioni italiane. Per due ordini di motivi:

- 1) attenersi alle direttive europee che chiedono uniformità di comportamento nei confronti dei minori;

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *Il soggetto in età evolutiva e i media*.

- 2) prendere spunti per introdurre innovazioni nel nostro sistema di comunicazione.

Il gruppo di lavoro ha individuato la necessità di consentire a tutti i bambini d'Europa analoghe opportunità di fruizione e di tutela.

In questo senso si è realizzato un confronto su alcune questioni.

Quali sono le norme in Europa che tutelano l'infanzia e l'adolescenza, la loro rappresentazione e che eventualmente regolano la programmazione specializzata?

Esistono dei codici?

Quali le leggi che tutelano i bambini testimoni pubblicitari?

Quale utilizzo della segnaletica ai fini della tutela?

2. Svezia

La regolamentazione svedese è applicabile solamente alle televisioni pubbliche e private che trasmettono dal territorio svedese, non a quelle che inviano il segnale da Paesi stranieri. La legge del 1991 concerne quindi solo le prime.

Nei due canali statali è vietata la pubblicità, pertanto il problema della pubblicità riguarda solo i canali privati.

È vietata la pubblicità il cui *target* è costituito dai minori con meno di 12 anni.

Per quanto concerne la tutela dei maggiori di 12 anni, sono vietati gli spot prima, durante e dopo la programmazione per ragazzi nel *prime time* e in tutte le fasce orarie in cui si pensa che i minori siano davanti alla TV.

In Svezia è altresì vietato impiegare personaggi resi noti dalla televisione come *testimonial* pubblicitari, così come, in virtù di un codice di autoregolamentazione, non si fa pubblicità di giocattoli da guerra.

Vige anche un sistema di *advertising* per avvertire i minori di 12 anni circa la caratteristica dei programmi che stanno per essere trasmessi: una scelta fatta partendo dalla considerazione che i bambini non sono capaci di distinguere il programma televisivo dalla pubblicità.

È stata rilevata anche l'importanza della presenza di un Garante che esercita il ruolo di difensore civico, al quale è possibile rivolgersi se si ritiene che in qualche sua parte la legge sia stata violata; a quest'ultimo il potere di rinviare il caso al tribunale.

La partecipazione dei minori a programmi televisivi è regolamentata.

La programmazione per i più giovani, pur essendo decisa in autonomia dalle televisioni, riflette la condivisa attenzione all'infanzia e non accade che vengano trasmessi programmi di contenuto violento prima delle 21.30.

La Svezia, durante il suo semestre di presidenza dell'Unione europea, ha tentato, senza esito, di regolamentare a livello europeo la pubblicità in televisione e i programmi per bambini.

È stato sottolineato che questa normativa è sostenuta dalla stragrande maggioranza degli svedesi e in particolare dai consumatori, che hanno anche proposto di boicottare i canali che non la rispettano.

3. Germania

In Germania esistono due leggi quadro che tutelano la gioventù anche in relazione ai contenuti mediatici.

Per quanto riguarda la pubblicità è in genere vietata quella del tabacco (non quella per gli alcolici); è possibile trasmetterne anche durante la programmazione per bambini (fra un programma e l'altro, non si possono però interrompere i programmi né lanciare quelli che in Italia si chiamano "consigli per gli acquisti").

In Germania esiste un ente nazionale, con sedi federali, che si occupa di classificare i film, le videocassette, i dvd, i cd-rom, i programmi televisivi stabilendo le fasce d'età cui concedere la visione di tali prodotti.

Esiste anche un controllo da parte dei produttori per esempio cinematografici; in caso di disaccordo prevale il giudizio dell'ente federale.

Esistono cinque livelli di tutela:

- senza limiti di età (il prodotto può essere sempre trasmesso in TV, ma per esempio un minore di 6 anni può vederlo al cinema solo accompagnato da almeno un genitore);
- per maggiori di sei anni;
- per chi ha superato i 12 anni;
- per i minori di 16 anni;
- solo per maggiorenni.

Sia in televisione che al cinema, a tali fasce d'età corrispondono fasce orarie:

- i prodotti per i minori dai 6 ai 12 anni devono essere trasmessi entro le 20;
- i prodotti per i minori dai 12 ai 16 anni devono essere trasmessi entro le 22;
- i prodotti per i minori dai 16 ai 18 anni devono essere trasmessi prima delle 24;
- solo i maggiorenni possono andare al cinema dopo le 24.

Anche le televisioni che trasmettono via cavo devono sottostare a queste leggi, che sono state, peraltro, estese anche ai prodotti informatici e ai videogiochi: per l'acquisto valgono le medesime regole di fasce d'età.

4. Francia

Per quanto riguarda la legislazione della Francia, occorre guardare alla legge del 30 settembre 1986, n. 86-1067, *Relative à la liberté de communication*. Di seguito i principali articoli.

- Art. 3: istituzione di una Commissione nazionale della comunicazione e delle libertà.

- Art. 4: la Commissione è composta da 13 membri nominati per decreto, con mandato irrevocabile e non rinnovabile, per 9 anni.
- Art. 5: le funzioni dei membri della Commissione sono incompatibili con qualsiasi mandato elettivo, con qualsiasi impiego pubblico e attività privata.
- Art. 15: la Commissione vigila sulla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della programmazione televisiva.
- Art. 18: ogni anno la Commissione stila un rapporto pubblico che rende conto la sua attività.
- Art. 33: un decreto del Consiglio di Stato fissa: le regole relative alla durata dell'autorizzazione; le regole generali della programmazione; le condizioni generali di produzione delle opere diffuse; le regole applicabili alla pubblicità; il regime di diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive.
- Art. 42: la Commissione può obbligare i titolari di una licenza a rispettare i regolamenti tramite la sospensione della licenza per un mese o più.
- Art. 43: i messaggi pubblicitari devono essere riconoscibili.
- Art. 48: un Quaderno di incarichi definisce gli obblighi di tutte le società televisive nazionali, specie di quelle che hanno una missione educativa, culturale, sociale. Esso fissa anche oggetto, durata e modalità di programmazione dei messaggi pubblicitari.
- Art. 58: Television française 1 è trasferita al settore privato.
- Art. 62: un decreto del Consiglio di Stato stabilisce le regole di programmazione anche per una TV privata (vedi art. 33).
- Art. 64: le TV private devono inoltre garantire: la diffusione di programmi culturali ed educativi; la diffusione privilegiata di opere francesi; i loro contributi ad azioni culturali ed educative; il loro contributo nell'assicurare alla Francia una presenza culturale all'estero; il loro contributo nel sostenere finanziariamente l'industria cinematografica; il volume e la frequenza previsti per l'informazione, gli approfondimenti, i documentari.
- Art. 70 : il Quaderno di incarichi fissa anche un numero massimo annuale di diffusione e ritrasmissione di opere cinematografiche; obbliga a una percentuale maggioritaria di opere di origine comunitaria e francese; fissa l'orario per la diffusione di queste opere.
- Art. 73: per lo più, un'opera cinematografica non può essere interrotta da più di un messaggio pubblicitario, chiaramente identificabile, ma le TV con canone non possono fare neanche un'interruzione.

Oltre alla suddetta legge, va tenuta anche presente la decisione n. 98-713 del 4 settembre 1998, che approva i dispositivi relativi alla protezione del pubblico giovane su France 2 e France 3, conclusa tra il Consiglio superiore dell'audiovisivo, che agisce in nome dello Stato, e ciascuna delle suddette società.

L'art. 15 della legge 86-1067/86 è modificato: è il Consiglio superiore dell'audiovisivo a vegliare sulla tutela televisiva dei minori. France 2 e France 3 devono rispettare le regole relative alla tutela del pubblico giovane.

1) Dalle 6 alle 22 la programmazione deve avere carattere familiare: la violenza, anche psicologica, non deve essere percepita come continua, onnipresente o unica soluzione dei conflitti. La classificazione delle opere cinematografiche e audiovisive ha 5 livelli di tutela:

- per tutti;
- con scene che possono turbare il pubblico giovane;
- per i maggiori di 12 anni, con scene di violenza fisica o psicologica sistematica o ripetuta;
- per i maggiori di 16, con scene erotiche o di grande violenza;
- per i maggiorenni; opere pornografiche o di estrema violenza.

Questa classificazione vale anche nel momento in cui le opere cinematografiche passano in TV. Una Commissione apposita le visiona.

2) È approntata un'apposita segnaletica, che deve apparire nei *trailers*, nei titoli di testa, nelle pubblicazioni che riportano la programmazione TV. Quanto più sale l'età del divieto, tanto più a lungo devono comparire i segnali.

3) I programmi con divieti e i loro *trailers* non possono essere presenti durante la programmazione specifica, né in prossimità. Le opere vietate ai minori di 16 anni possono andare in onda solo dopo le 22.30. Quelle vietate ai minori di 18 anni sono proibite in qualsiasi orario.

Il pubblico deve essere avvertito anche quando immagini drammatiche si trovino all'interno dei telegiornali o di altri programmi.

Lo *State party report* completa il quadro normativo nel modo che segue.

- Si garantisce l'accesso all'informazione.
- Si incoraggia la *media education*.
- Le informazioni non devono avere contenuti contrari alla decenza o che incitano al suicidio.
- Si ritiene che i bambini di tutte le età accedano alla stampa.
- Divieto per le pubblicazioni che incitano a commettere qualsiasi crimine, che siano contro la morale o che incoraggino i pregiudizi razziali. Proibite le pubblicità di alcool e tabacco.
- Una Commissione esercita un controllo a posteriori, verso gli editori e verso i contenuti delle opere, con possibilità di sanzionare le violazioni.
- Interdizioni sono anche previste per pubblicazioni di carattere licenzioso o che incitano alla droga. L'interdizione si può esercitare sulla vendita delle suddette pubblicazioni, sulla loro pubblicità tramite manifesti o display.

- I canali privati sono invitati a realizzare programmi specifici per ragazzi, a diversificarli (aumentando l'offerta), a renderli identificabili, ad "armonizzare" la loro programmazione con quella dei due canali pubblici, a fare particolare attenzione alle immagini che potrebbero turbare il pubblico più giovane, a fornire un sostegno economico alla produzione di programmi per ragazzi.
- Il Centro nazionale di documentazione per l'insegnamento provvede a programmi scolastici - *Paroles d'école* - su France 3, per bambini dell'asilo, delle elementari, delle medie.
- È istituito il Minitel, terminale televisivo interattivo, per scegliere e controllare l'accesso ai programmi; si richiede che i genitori supervisionino l'uso di questo apparecchio.
- Anche sulla confezione delle videocassette deve comparire la certificazione di classificazione del film.

5. Spagna

L'articolo 39 della Costituzione spagnola del 1978 stabilisce che i pubblici poteri assicurano la protezione sociale, economica e giuridica della famiglia, inclusi pertanto i minorenni, aggiungendo che l'infanzia godrà della protezione prevista negli accordi internazionali che ne tutelano i diritti.

La Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989, ratificata a suo tempo dalla Spagna, stabilisce all'articolo 16 che nessun bambino sarà oggetto di ingerenze arbitrarie o illegali nella vita privata, famiglia, domicilio o corrispondenza propria, né di attacchi illegali alla sua onorabilità e alla sua reputazione. Aggiunge che il bambino ha diritto alla protezione della legge contro tali ingerenze o attacchi.

Ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione spagnola, la Convenzione è stata recepita, in virtù della suddetta ratifica, nell'ordinamento giuridico spagnolo. Ai sensi, inoltre, dell'articolo 10.2 del testo costituzionale, i precetti di tale Convenzione costituiscono una guida ermeneutica al momento della determinazione del senso e della portata dei diritti che la Costituzione spagnola riconosce ai minori.

D'altra parte, come sviluppo dell'articolo 39 della Costituzione spagnola venne approvata a suo tempo la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, sulla Protezione giuridica dei minori, che modifica parzialmente il codice civile e il codice di procedura civile. Questa legge, all'articolo 4, riconosce il diritto dei minori all'onore, all'intimità personale e alla propria immagine, aggiungendo che la diffusione d'informazione o l'utilizzo di immagini o del nome dei minori sui mass media che possano implicare un'intromissione illegittima nella loro intimità, onore o reputazione, o che sia contraria ai loro interessi, determinerà l'intervento del Ministerio Fiscal (equivalente, in Italia, al procuratore della Repubblica) che richiederà immediatamente le misure cautelari e di protezione previste dalla legge e stabilirà gli indennizzi corrispondenti ai danni causati.

A tal fine, si considera intromissione illegittima nel diritto all'onore, all'intimità personale e all'immagine stessa del minore un qualsivoglia utilizzo della sua immagine o del suo nome nei mezzi di comunicazione, che possa portare discapito al suo onore o alla sua reputazione o che sia contrario ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore o dei suoi rappresentanti legali.

La legge attribuisce al Ministero Fiscal l'esercizio delle azioni necessarie per la tutela di tale diritto. Il Ministero Fiscal potrà agire d'ufficio o su richiesta, sia dello stesso minore sia di qualsiasi persona interessata (fisica, giuridica o ente pubblico). I rappresentanti legali del minore potranno anche interporre le azioni opportune per la difesa dei suoi diritti.

La legge, inoltre, obbliga i genitori e i tutori a rispettare il diritto del minore all'onore, all'intimità e alla stessa immagine, così come a proteggerlo di fronte a possibili attacchi di terzi.

Con questa regolazione, la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, rinforza, per i minori, i meccanismi di garanzia già stabiliti nella legge organica 1/1982, del 5 maggio, sulla protezione civile del diritto all'onore, all'intimità personale e alla propria immagine, proibendo, in tal senso, la diffusione di dati o di immagini riferite ai minorenni nei mezzi di comunicazione quando sia contraria ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore. S'intende così proteggere il minore per evitare che possa essere oggetto di manipolazione, anche da parte dei suoi rappresentanti legali.

Su un altro ordine di cose, l'articolo 13 della Convenzione sui diritti del fanciullo, dopo aver riconosciuto il diritto alla libertà d'espressione, stabilisce che questo diritto include, tra gli altri aspetti, la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo. L'articolo 17 della Convenzione, da parte sua, dopo aver riconosciuto l'importante funzione dei mezzi di comunicazione sociale, si occupa della necessità di vigilare affinché il bambino abbia accesso all'informazione e, in tal senso, essi dovranno promuovere l'elaborazione di linee guida per proteggere il bambino da ogni informazione e materiale dannosi per il suo benessere.

In Spagna, la legge organica 1/1996, all'articolo 5, riconosce il diritto dei minori a cercare, ricevere e utilizzare l'informazione adeguata al proprio sviluppo, raccomandando ai genitori che l'informazione che essi ricevono sia veritiera, pluralistica e rispettosa dei principi costituzionali. Il precepto aggiunge specificamente che le amministrazioni pubbliche vigileranno affinché i mezzi di comunicazione sociale, nei messaggi rivolti ai minori, promuovano i valori di parità, solidarietà e rispetto degli altri, evitino immagini di violenza, sfruttamento nei rapporti interpersonali o che riflettano un trattamento degradante o sessista.

Inoltre, la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, prevede che possa essere regolata da norme speciali la pubblicità ovvero i messaggi rivolti ai minori o trasmessi nella programmazione a essi destinata, al fine di garantire che non li pregiudichino moralmente o fisicamente.

La legge organica 1/1996 attribuisce, infine, al Ministero Fiscal e alle amministrazioni pubbliche competenti in materia di protezione dei minori, l'esercizio di azioni di cessazione o rettificazione della pubblicità illecita, salve restando le azioni che possano promuovere altri soggetti legittimati a tali effetti.

Indipendentemente da quanto sopra, la stessa legge (art. 11) prevede che, esercitando le rispettive competenze, le diverse amministrazioni pubbliche devono tenere conto delle necessità dei minori nei diversi ambiti, tra i quali è espressamente citato quello relativo ai mass media.

Prima di questa norma legale, la legge 34/1988, legge generale sulla pubblicità, ha considerato illecita la pubblicità che attenta alla dignità della persona o vulnera i valori e i diritti riconosciuti dalla Costituzione spagnola, specie per quanto riguarda l'infanzia e la gioventù.

Su un altro ordine di cose, la legge 25/1994, del 12 luglio, ha incorporato all'ordinamento giuridico spagnolo la direttiva 89/52/CEE sulla coordinazione dei provvedimenti legali, regolamentari e amministrativi degli Stati membri, relativi all'esercizio di attività di radiodiffusione e televisive. Tale direttiva è stata modificata dalla direttiva 97/36/CEE, del 30 giugno, obbligando da parte sua alla modifica del contenuto della legge suindicata, mediante la legge 22/1999, del 7 giugno.

Ebbene, la legge 25/1994, del 12 luglio, come modificata dalla legge 22/1999 del 7 giugno, stabilisce, in modo generale, che il proprio obiettivo è, tra gli altri, quello di difendere gli interessi legittimi degli utenti e, in maniera speciale, dei minori per preservare il loro corretto sviluppo fisico, mentale e morale. A tal fine la legge dedica uno specifico capitolo alla protezione dei minori.

In tale capitolo si raccolgono, in primo luogo, norme di protezione dei minori di fronte alla pubblicità e alle televendite. In questo modo si segnala che la pubblicità in televisione non potrà contenere immagini o messaggi che possano danneggiare moralmente o fisicamente i minori, per cui a tal fine dovranno essere rispettati una serie di principi: non si dovrà invitare direttamente i minori all'acquisto di un prodotto o di un servizio, sfruttando la loro inesperienza o credulità, né persuadere i genitori o tutori all'acquisto di tali prodotti o servizi; in nessun caso si dovrà sfruttare la speciale fiducia dei bambini nei propri genitori, professori o altre persone, come professionisti dei programmi infantili o personaggi di fantasia; non si potrà, senza un giustificato motivo, presentare bambini in situazioni di pericolo; se si tratta di giocattoli, la pubblicità o la televendita non dovranno indurre a errore sulle loro caratteristiche né sulla loro sicurezza nonché sulle capacità e attitudini necessarie per utilizzare tali giocattoli senza che provochino danni.

La televendita, inoltre, non dovrà invitare i minori ad acquistare o prendere in affitto direttamente prodotti o beni o a contrattare la prestazione di servizi.

In secondo luogo, il capitolo si occupa della protezione dei minori di fronte alla programmazione. A tal fine stabilisce che le trasmissioni televisive non potranno includere programmi, scene o messaggi che possano danneggiare seriamente lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, né programmi che alimentino l'odio, il disprezzo o la discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, nazionalità, opinione o qualsiasi altra circostanza personale o sociale.

S'impone altresì una limitazione oraria alla trasmissione di programmi che possano danneggiare lo sviluppo dei minori, limitandoli alla fascia oraria compresa tra le 22 e le 6 del giorno dopo, e facendoli inoltre oggetto di avvertenza tramite segnalazioni acustiche e ottiche. Se i suddetti programmi sono trasmessi in chiaro, dovranno essere identificati mediante un simbolo visivo per tutta la loro durata.

Allo stesso modo, all'inizio della trasmissione di ogni programma televisivo e a ogni ripresa dopo le interruzioni pubblicitarie o spot di televendita, gli spettatori dovranno essere informati della maggiore o minore idoneità per i minorenni, attraverso un'avvertenza realizzata con mezzi ottici e acustici e che dovrà contenere una qualificazione orientativa. Se si tratta di spettacoli cinematografici, tale qualificazione sarà la stessa attribuitagli per la diffusione nelle sale cinematografiche o nel mercato dell'home video. Ciò nonostante, gli operatori della televisione potranno completare la qualificazione con indicazioni più precise per una migliore informazione dei genitori o dei responsabili dei minori. Negli altri programmi, saranno gli operatori stessi ad attribuire la qualificazione alle loro trasmissioni, sia individualmente sia in modo coordinato.

Infine, nell'ambito delle norme specifiche sulle bevande alcoliche, la legge, dopo aver proibito qualsiasi forma diretta o indiretta di pubblicità o di televendita di quelle con gradazione superiore al venti per cento, stabilisce riguardo alle restanti che tale pubblicità o televendita non potrà essere specificamente rivolta ai minorenni né, in modo particolare, presentare i minori come consumatori di tali bevande.

È necessario inoltre considerare che la protezione dei minori è competenza trasferita alle Comunità autonome (Regioni), di modo che i parlamenti regionali e le autorità amministrative di quest'ambito territoriale hanno anche approvato norme sulla materia. In tali norme sono inclusi precetti orientati alla protezione dei minori di fronte ai mezzi di comunicazione scritti o audiovisivi.

Con la suddetta normativa s'intende trovare un equilibrio adeguato tra due beni giuridici che devono essere garantiti, come sono, da una parte, la protezione dell'infanzia e, dall'altra, il diritto all'informazione e alla libera espressione. La prima costituisce senz'altro una limitazione al secondo, sebbene non possa oltrepassare lo strettamente imprescindibile, alla vista dell'ampiezza con cui la Costituzione spagnola riconosce questi diritti fondamentali, senza dimenticare il carattere sostanziale della libertà ideologica a uno Stato democratico di diritto. In questo quadro, va segnalato che attualmente esiste in Spagna una forte sensibilità sociale verso le questioni concernenti l'infanzia, una delle quali è precisamente la sua protezione di fronte ai mezzi di comunicazione sociale e alla pubblicità, dal punto di vista della prevalenza del principio del superiore interesse del minore, a cui fa riferimento la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, e che è reiterato dalla legge organica 1/1996 del 15 gennaio.

6. La Consulta qualità RAI

La finalità della Consulta qualità RAI consiste nel visionare o ascoltare i programmi televisivi e radiofonici trasmessi, eventualmente esprimendo un parere che tiene conto di varie linee guida, in particolare del Contratto di servizio della RAI con lo Stato e del Manuale dei diritti e dei doveri degli operatori radiotelevisivi, che recepisce le norme dei vari codici.

I limiti del lavoro della Consulta consistono soprattutto nel fatto che viene visionato il materiale già andato in onda, senza dunque possibilità di intervento prima della trasmissione.

I pareri sono riservati e vengono inviati al Consiglio d'amministrazione della RAI e al Direttore generale, ai quali spetta la decisione di far conoscere tali pareri ai direttori di testata e/o di rete per eventuali sanzioni.

I principali punti dolenti registrati dalla Consulta sono rappresentati dai telegiornali, in particolare quelli serali, dai varietà (a causa delle frequenti volgarità) e dai film (spesso violenti).

7. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Da una ricerca dell'Unione europea su dati Eurostat e Nielsen & Creating risulta che i ragazzi passano più tempo su Internet che davanti alla TV (almeno per quando riguarda il ceto medio).

Alcuni problemi:

- pochissimi contenuti di qualità in italiano (in USA Internet, come la multimedialità, è nata dalla scuola e dall'università; è passata al business solo in un secondo momento);
- il controllo sui contenuti è troppo costoso, quello su black lists è limitante; i filtri sono comunque tutti parziali e influiscono sulla deresponsabilizzazione dei genitori – che tra l'altro sono spesso meno esperti dei figli e possono intervenire solo in scarsa misura – inoltre i filtri non funzionano per le chat;
- la *media education* è fra le azioni maggiormente positive;
- Internet è transnazionale, mentre la legalità è territoriale;
- tramite cookie, gli utenti sono controllati, se tornano spesso su un sito, a un certo punto appaiono loro dei richiami;
- è impossibile controllare il sistema "pair to pair" (nato per scambi di materiale riservato di carattere scientifico, medico, informatico).

8. Proposte

Necessità di riferimento al quadro legislativo vigente in funzione attuativa

Il gruppo di lavoro, dopo aver esaminato attentamente la normativa vigente, i codici di autoregolamentazione, le Carte, i disegni di legge, le delibere dell'Autorità garante, ha constatato la mancata attuazione degli stessi e l'assenza di un **adeguato sistema sanzionatorio**.

Propone quindi l'attuazione di un sistema di **monitoraggio efficace e costante e la conseguente applicazione delle norme sanzionatorie**.

Controllo della programmazione

In analogia con le commissioni di revisione cinematografica del Ministero dei beni culturali, il gruppo di lavoro sostiene a larga maggioranza la necessità della creazione di una **commissione** che valuti le opere realizzate per la televisione e trasmesse in orari in cui i bambini possono presumibilmente guardare la TV. Telefono azzurro, tuttavia, ritiene che sarebbe più consono e più rispettoso della libertà di espressione trovare spazi e orari adeguati per i programmi che contengano elementi di forte impatto emotivo o di eccessiva violenza, magari nella seconda serata o addirittura in appositi canali a pagamento.

Programmazione destinata all'infanzia

È necessario ripensare la programmazione per l'infanzia e l'adolescenza articolandola in base ai **livelli d'età, ai livelli cognitivi e ai bisogni specifici**.

L'obbligo di programmazione per l'infanzia potrebbe costituire una **clausola** fondamentale **dell'erogazione di concessioni**.

Segnaletica

Il gruppo di lavoro propone **l'omogeneizzazione** di un **codice segnaletico - valido per tutte le televisioni** - riferito all'infanzia. L'obiettivo ultimo è quello di creare un marchio di qualità destinato ai programmi per i più giovani.

Interruzioni pubblicitarie

Il gruppo di lavoro a larga maggioranza ritiene opportuna **l'eliminazione delle inserzioni pubblicitarie dai programmi per bambini** e pone l'obiettivo di individuare fasce orarie pomeridiane prive di inserzioni pubblicitarie.

Telefono azzurro, in disaccordo con il gruppo, ritiene che sia prioritario assicurarsi, in assenza dei finanziamenti erogati dagli sponsor, che non si abbassi ulteriormente il livello di qualità di tali programmi (qualità che va garantita soprattutto nelle reti del servizio pubblico) o che non vengano addirittura soppressi. A tal fine auspica la realizzazione di spot rispettosi dei diritti dei bambini, corretti nella rappresentazione dell'infanzia, educativi nel loro contenuto.

Produzione cinematografica

Il gruppo di lavoro chiede di definire una quota perché la produzione cinematografica destinata ai ragazzi possa avere una migliore distribuzione in sala e sul piccolo schermo, data la mancanza di **un circuito di distribuzione dedicato all'infanzia e all'adolescenza**.

Internet

Si potrebbe realizzare una **campagna** che diffonda l'educazione informatica presso gli adulti e in particolare presso i genitori e gli insegnanti, al fine di diffondere la conoscenza delle potenzialità di Internet.

Nell'ambito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, un Comitato per l'uso consapevole di Internet ha preparato uno spazio - sul portale Italia e sul sito del Ministero - con un gioco per bambini (intitolato *Chi ha paura della*

rete?) nel quale un simpatico personaggio guida il giovane utente a elaborare una strategia che gli consente di navigare con maggior consapevolezza.

Si potrebbe prevedere la trasmissione di questo gioco sulle reti pubbliche e su quelle private, magari sotto forma di comunicazioni della Presidenza del consiglio.

Campagne di sensibilizzazione

Il gruppo di lavoro propone che le **campagne di sensibilizzazione** concernenti l'infanzia e l'adolescenza vengano trasmesse dalle reti pubbliche e private **a titolo gratuito**.

Media education

Il gruppo di lavoro propone di attivare un **raccordo fra le competenze** del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero per l'**innovazione e le tecnologie**, del Ministero delle comunicazioni, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di RAI Educational, al fine di individuare strategie, pratiche, progetti che tendano a predisporre nei giovani utenti un atteggiamento critico e una fruizione consapevole dei mezzi di comunicazione di massa.

9. Considerazioni finali

Il confronto con l'Europa potrebbe essere anche una prima tappa verso un allargamento della problematica minori/media: l'Italia potrebbe farsi promotrice di una proposta di un codice europeo, elaborato da dieci esperti - ciascuno in rappresentanza di un Paese - i quali si impegnino a ridefinire il paradigma europeo del rapporto minori/media. Tale codice potrebbe aiutare a elaborare e promuovere una cittadinanza europea (che tenga conto delle diverse identità nazionali) e, nello stesso tempo, dovrebbe esprimere efficaci e moderni parametri di definizione della violenza, del sesso, della discriminazione razziale nei media all'inizio del terzo millennio. O anche, potrebbe suggerire come sia più opportuno trattare le tematiche della salute o dell'ambiente all'interno di una programmazione per bambini e ragazzi - questione che evidentemente sollecita e richiede una forte collaborazione fra ministeri differenti.

Quel che serve è predisporre i più giovani a diventare cittadini italiani, ma anche europei, consentendo a tutti di avere pari opportunità, magari partendo da una comune definizione dell'età adulta (attualmente non omogenea nei Paesi dell'Unione europea). A questo fine, pare opportuno il raccordo con il Segretariato della rete degli osservatori europei, il cui scopo è appunto la conoscenza comparativa di quanto sta avvenendo nei diversi Paesi, anche su media e minori, di recente istituito per decisione di alcuni Stati dell'Unione europea presso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il lavoro minorile*

In questi ultimi anni il tema del lavoro minorile si è imposto non solo con fatti di cronaca ma è diventato centrale nel dibattito parlamentare e nelle politiche sociali, grazie anche a una campagna di sensibilizzazione che ha investito istituzioni pubbliche e settore privato.

Il dibattito è partito da una denuncia delle situazioni di grave sfruttamento presenti nel Sud del mondo per approdare a una analisi della condizione dei minori lavoratori anche nei Paesi occidentali dove il fenomeno assume connotati diversi ma in alcune forme desta il medesimo allarme sociale.

Le più recenti indagini ne descrivono diverse sfaccettature e molteplici variabili.

Se nel Sud del mondo la variabile che incide è soprattutto quella economica, legata alla sussistenza, nelle società industriali la povertà delle famiglie da sola non giustifica il ricorso al lavoro dei figli.

In entrambi i contesti, in generale, le motivazioni si rifanno a una concomitanza di fattori economici, culturali, sociali e formativi. Il tema dell'istruzione e della formazione, in particolare, si intreccia con il problema del lavoro minorile sia in ambito internazionale che nazionale. In ambito internazionale ancora legato ai problemi del diritto all'istruzione di base per tutti i bambini, in ambito nazionale soprattutto a quelli di una riforma del sistema formativo in relazione all'attuale sviluppo socioeconomico del nostro Paese e alla lotta alla dispersione scolastica che rimane uno dei problemi del nostro sistema di istruzione.

Il dibattito investe, inoltre, la stessa definizione di lavoro minorile, un grosso "contenitore" che comprende sia forme estreme di sfruttamento, assimilabili alla schiavitù, sia forme molto più leggere che, per le modalità e i contesti nei quali sono svolte, non possono essere sempre considerate lesive dei diritti del bambino. In ambito internazionale negli ultimi anni si è avallata la distinzione fra *child labour* e *child work*. Con il primo termine viene indicato il lavoro sfruttato, svolto in condizioni di rischio e con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e da compromettere la crescita e lo sviluppo del bambino, con il secondo attività più leggere non lesive dello sviluppo di crescita del bambino e non svolte in antagonismo con la frequenza scolastica. Dalla ratifica della Convenzione OIL n. 182 sulla proibizione delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, l'Italia si è fortemente impegnata sul fronte dell'eliminazione del *child labour*.

* Documento finale del gruppo di studio dell'area *Il lavoro minorile*.

Letteralmente il termine lavoro minorile comprende sia il lavoro dei bambini e dei preadolescenti, considerato illegale in quasi tutti i Paesi del mondo al di sotto del quattordicesimo anno di età – e in Italia, con l'estensione dell'obbligo scolastico al quindicesimo anno – sia il lavoro degli adolescenti, tutelato nel nostro Paese dalla normativa di riferimento, sul quale assimilando spesso l'equazione adolescente = studente mancano appropriate analisi e riflessioni a livello nazionale, che sono state invece sviluppate soprattutto in specifici contesti locali.

La tematica del lavoro degli adolescenti si intreccia attualmente con quanto sancito dall'articolo 68 dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, che prevede che l'obbligo di frequenza ad attività formative fino al diciottesimo anno di età possa essere assolto in forme miste di formazione e lavoro, come per esempio l'apprendistato.

A livello nazionale il tema del lavoro minorile è stato affrontato in stretta connessione alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

L'assetto istituzionale italiano a favore dell'infanzia ha subito negli ultimi anni profondi cambiamenti. Si è operato in direzione di una maggiore attenzione alle generazioni più giovani in tutti i campi, promuovendo azioni svolte attraverso la sinergia dei diversi ministeri e l'interdipendenza fra rapporti internazionali e politiche nazionali. La lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile è stata connessa alle politiche generali di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n.176.

In particolare nel 1998 dal Tavolo contro lo sfruttamento del lavoro minorile, promosso dal Ministero per la solidarietà sociale, a cui hanno partecipato tutti i ministeri, l'OIL, le parti sociali e alcune organizzazioni internazionali e associazioni del terzo settore che si sono da anni occupate del fenomeno, è stata sottoscritta la *Carta degli impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*. La Carta individua un programma di azioni da svolgersi in sede internazionale e nazionale, alcune già portate a termine, e rimane uno strumento rilevante per individuare la direzione di futuri interventi nel campo.

È nella stessa Carta di impegni che si sancisce la necessità di approfondire la conoscenza del fenomeno nel contesto italiano, a fronte di una carenza di dati e di ricerche, e si propone l'attuazione di una indagine triennale che, promossa dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del lavoro e condotta dall'ISTAT, ha dato nel 2001 i primi risultati.

Da questa indagine emerge una stima di 144.285 minori di 14 anni che nell'anno 2000 hanno svolto un'attività lavorativa e di 31.500 minori che si sono trovati in condizioni di sfruttamento poiché impegnati in lavori insalubri, pericolosi, stancanti, svolti spesso in antagonismo con la frequenza scolastica e che non lasciano spazio a una gestione appropriata del tempo libero necessaria per una crescita non pregiudizievole dei ragazzi.

Sempre da questa indagine emerge come le condizioni più gravi siano correlate a un disagio economico delle famiglie e siano legate a situazioni di svantaggio sociale e culturale.

Negli ultimi anni vi è stato, inoltre, un incremento dell'attività degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro che si è concretizzata con la predisposizione di appositi controlli realizzati nel periodo coincidente con la chiusura scolastica e che ha registrato dal 1999 un aumento delle violazioni sui minori di età, non tanto relative a lavori vietati quanto alla mancanza di visite mediche e al non rispetto di orari di lavoro, periodi di riposo e ferie. Per quanto riguarda l'età minima di assunzione su 2.345 aziende ispezionate nel 1999 sono stati individuati 177 casi e su 2.525 nel 2000, 351 casi.

Il tema del lavoro minorile è stato più recentemente affrontato anche nel *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dove si ricorda che il contrasto dello sfruttamento dei minori nel lavoro costituisce ovvia priorità nel più generale programma di progressiva riduzione dell'economia sommersa, ma anche impegno internazionale.

Ed è proprio nel documento *Un mondo a misura di bambino* recentemente sottoscritto a New York in occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, che viene sottolineata l'importanza di promuovere alleanze nazionali e di rafforzare la cooperazione internazionale per eliminare nel più breve tempo possibile le peggiori forme di lavoro minorile là dove la situazione assume i caratteri più drammatici.

Se quindi il lavoro minorile è collegabile, sia in ambito nazionale sia in ambito internazionale, alla dimensione sociale nel suo complesso: all'istruzione, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alla povertà, alle nuove sfide della complessità, alla crescita e al bisogno di formazione, alla cultura, è su tutti questi campi che il Governo deve impegnarsi: dalla riforma della scuola, alle nuove misure di sostegno per la famiglia, alla riforma del mercato dei "lavori" alle politiche sociali specifiche per bambini e adolescenti.

L'appello è per il Governo ma anche per il Parlamento, gli organismi internazionali, le parti sociali, il terzo settore, la società civile tutta.

Per costruire un futuro senza lo sfruttamento del lavoro minorile occorre innanzi tutto procedere al monitoraggio dell'esistente al fine di mettere in rete i dati necessari per la conoscenza del fenomeno e per intervenire sullo stesso attraverso i seguenti strumenti.

- La Carta degli impegni, che presuppone una riconvocazione dei sottoscrittori della stessa in relazione a una verifica di quanto finora attuato, a un suo aggiornamento e alla ripresa di un percorso sinergico di tutte le risorse sul campo.
- Il sistema informativo sul lavoro minorile ISTAT - Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- I dati dei servizi ispettivi e dell'INAIL.

- Lo studio dei contesti e delle condizioni internazionali che favoriscono il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile.
- Lo studio delle buone pratiche sul territorio nazionale.

In secondo luogo è necessario dotarsi di uno strumentario efficiente su due livelli.

a) Sul piano internazionale per

- Sviluppare le politiche di cooperazione allo sviluppo al fine di limitare i flussi migratori e la tratta degli esseri umani, in particolare dei minori.
- Promuovere la ratifica della Convenzione n. 182 dell'OIL e le azioni di contrasto a livello internazionale delle peggiori forme dello sfruttamento del lavoro minorile.
- Monitorare e promuovere la cultura della cooperazione decentrata volta a progetti che abbiano la finalità di agire nel campo del lavoro minorile.

b) Sul piano nazionale al fine di

- Coordinare le attività di vigilanza.
- Intensificare l'attività ispettiva e di controllo degli ispettorati del lavoro.
- Procedere in via prioritaria, attraverso gli ispettorati del lavoro, a controllare l'eventuale impiego lavorativo di minori nelle zone in cui l'autorità scolastica segnali casi di dispersione scolastica. In tal modo sarà possibile risalire dal fenomeno dell'evasione all'individuazione di "zone a rischio di sfruttamento lavorativo dei minori".
- Dare comunicazione, attraverso gli ispettorati del lavoro, in caso di riscontrato impiego in attività lavorative di minori di quindici anni o di adolescenti inadempienti all'obbligo scolastico, alle seguenti autorità: questura territorialmente competente, istituzioni scolastiche, Comune territorialmente competente, procura della repubblica presso il tribunale dei minori competente per territorio nel caso in cui vi sia fondato motivo di ritenere l'evasione scolastica indice di impiego di minori in attività illecite.
- Mettere a disposizione delle amministrazioni coinvolte nella lotta al fenomeno, i dati sulle tematiche in oggetto, raccolti e analizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di favorire le azioni delle amministrazioni stesse. In particolare si sottolinea la necessità di promuovere una ricerca, commissionabile al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulle buone pratiche sul lavoro minorile, che sia un valido strumento di sostegno per tutti gli organismi e gli enti che si occupano del problema.

- Promuovere campagne informative e di sensibilizzazione tese a diffondere la conoscenza della normativa in tema di lavoro, di obbligo scolastico e formazione professionale.
- Promuovere progetti specifici gestiti a livello decentrato, finanziati dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, miranti anche al sostegno delle responsabilità genitoriali, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche.
- Promuovere, in collaborazione con le parti sociali e il terzo settore, progetti specifici ai fini dell'inserimento lavorativo e formativo degli adolescenti in difficoltà, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche.
- Promuovere, in collaborazione con l'OIL e il Ministero dell'istruzione, il progetto *SCREAM* con particolare riferimento alla formazione dei formatori.
- Promuovere, presso gli enti locali e i soggetti privati, la realizzazione di progetti per l'istruzione, la formazione e l'avviamento al lavoro destinati ai minori stranieri non accompagnati in attesa della conclusione dell'indagine familiare da parte del Comitato minori stranieri o in attesa di rimpatrio, nonché ai casi di minori non accompagnati per i quali sia stato emanato un provvedimento per il rimpatrio ma non sia possibile darvi esecuzione. Tali progetti, finanziabili con il Fondo nazionale per le politiche migratorie - art. 45 DLgs n. 286/98 e art. 6, comma 2, DPCM n. 535/99 - o con il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - legge 285/97 - dovranno preferibilmente mirare all'acquisizione di una professionalità che favorisca il reinserimento del minore nel contesto sociale d'origine.
- Proporre alle Regioni e ai Comuni riservatari ai sensi della legge 285/97, l'istituzione di corsi di formazione, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per gli assistenti sociali e per gli operatori mirati alla progettazione di programmi personalizzati di sostegno alla famiglia nelle quali vi siano minori di quindici anni avviati al lavoro. Tali progetti hanno come finalità quella di inserire i componenti della famiglia in progetti operativi sul territorio, oltre che di poter sfruttare i sussidi previsti da normative di settore, per far uscire la famiglia da una situazione di difficoltà che penalizza anche il minore (progetti per l'infanzia e l'adolescenza finanziati dalla legge 285/97; assegno per il nucleo familiare; assegno di maternità; legge sui congedi parentali; reddito minimo di inserimento laddove è presente la sperimentazione; politiche per l'handicap; servizio civile volontario maschile e femminile; programmi comunitari *Gioventù, Leonardo, Socrates*; progetti per il reinserimento dei detenuti; politiche di accoglienza, integrazione inserimento formativo e professionale degli immigrati; progetti e programmi a favore degli anziani, assistenza domiciliare integrata).

- Rafforzare le azioni di recupero scolastico promuovendo anche progetti specifici per la prevenzione della dispersione scolastica e ampliando i progetti di sostegno alle responsabilità familiari nell'ambito della legge 285/97.
- Diffondere l'esperienza del progetto di *Formazione degli operatori di strada* finanziato con fondi comunitari.
- Promuovere ricerche sulla figura del "mentore", volontario che stabilisce una relazione uno a uno con il minore per sostenerne la crescita e lo sviluppo, al fine di inserire questa figura negli interventi pubblici di prevenzione/recupero del disagio sociale e lavorativo nelle azioni finalizzate a combattere la dispersione scolastica.

Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà*

Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata

L'ampio e appassionato dibattito sviluppatosi nel corso degli incontri del gruppo di studio avente per tema "la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà" ha confermato la vastità delle problematiche che esigono di essere conosciute e/o approfondite con riferimento a questo argomento, la complessità del loro porsi nonché l'articolazione delle posizioni dei componenti il gruppo. La riflessione ha toccato un vasto ventaglio di argomenti: dal tema dei diritti dei minori non ancora affermati a quello dell'applicazione delle leggi esistenti, di cui in vari casi si è constatata la carente attuazione; dal sistema giudiziario vigente alla sua riforma e a quello del difensore del minore; dal pubblico tutore al sistema dei servizi sociali; dall'istituzionalizzazione e dalla esigenza di tutela degli interessi diffusi del ragazzo al giusto processo e all'ascolto del minore e poi all'abuso all'infanzia, alla devianza minorile, ai minori stranieri, all'adozione e così via.

Questo documento si propone di dare organicità ai temi trattati nel corso degli incontri di gruppo che si sono svolti nei giorni 28 maggio, 6 e 19 giugno, 11 luglio, e il 23 luglio 2002. Per ciascun incontro il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha curato la redazione dei verbali delle sedute, che sono allegati all'originale.

Allo scopo di razionalizzare l'esposizione si è ritenuto di operare una distinzione pratica dei temi affrontati, distinguendo tra quelli di rilevanza trasversale - che sono cioè di portata generale e inerenti a tutti gli argomenti trattati - e temi di rilevanza specifica, che non hanno portata generale, ma che per la loro importanza sono meritevoli di distinti approfondimenti.

I temi di rilevanza trasversale riguardano quelli che possono essere considerati i due perni centrali della tematica esaminata: uno è **il sistema dei diritti e della tutela giudiziaria dei minori** (intesa in senso lato), che si articola in modo da comprendere l'area seguente: diritti dei minori e loro inquadramento giudiziario con la riforma della giustizia minorile e familiare; l'istituzione del pubblico tutore; il riconoscimento del ruolo delle associazioni legittimate alla tutela, anche giudiziaria, degli interessi diffusi nonché il monitoraggio della corretta applicazione delle leggi esistenti. L'altro è **il sistema degli interventi sociali** che,

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà*.

in relazione all'attività assegnata al nostro gruppo, va trattato con riferimento alle risposte integrative e sostitutive alla famiglia problematica e quindi alla prevenzione dell'abbandono, all'affidamento familiare, all'adozione, con riferimento anche all'adozione mite, alle comunità (familiari, di pronta accoglienza, terapeutiche ecc.).

A quanto sopra va premesso un altro tema a rilevanza trasversale, e cioè la necessità di istituire rigorosi e permanenti sistemi di monitoraggio e ricerca sulle varie forme di disagio, specie le più gravi, in accordo con le indicazioni degli organismi internazionali.

Gli approfondimenti tematici riguardano la problematica dell'abuso all'infanzia e la devianza minorile con estensione ai temi connessi (imputabilità minorile, risposta penale e messa alla prova, interventi rieducativi, ordinamento penitenziario minorile, mediazione e riparazione).

Vista la complessità dei temi affrontati non è stato possibile effettuare approfondimenti specifici, altrettanto dettagliati, di altre forme del disagio. Una breve nota ha messo a fuoco il problema dei minori in ospedale. Per quanto riguarda i minori stranieri, qualora non già compresi nel tema della devianza e della prostituzione, rimandiamo a quanto già recepito nel precedente Piano infanzia, che riteniamo sul tema ancora attuale.

I TEMI DI RILEVANZA TRASVERSALE

Premessa: investimenti, monitoraggio, ricerca

Può essere opportuno ricordare che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha annunciato la pubblicazione del Primo rapporto mondiale su violenza e salute, che verrà presentato a Bruxelles il 3 ottobre 2002 e che darà avvio alla Campagna globale per la prevenzione della violenza. Il principio base che presiede a questa iniziativa, che si profila come innovativa e importante analogamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con conseguenze sulle politiche nazionali, è che la violenza è il principale problema di salute pubblica nel mondo intero e che bisogna fare congrui investimenti in ogni nazione per prevenirla e curarne le conseguenze.

La semplice citazione dei capitoli di cui si compone il Rapporto può dare l'idea di come le tematiche di cui si è occupato il gruppo di lavoro *Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà* siano rispecchiati e ritenuti centrali.

- Violenza giovanile.
- Abuso e trascuratezza nell'infanzia da parte di genitori e datori di cure.
- Violenza da parte di partner intimi.
- Abuso degli anziani.
- Violenza sessuale.
- Violenza autodiretta.
- Violenza collettiva.

I principali messaggi del Rapporto, a partire dalla già citata affermazione di base, attestano che:

- in aggiunta alla morte e alla disabilità, la violenza contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcol, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse);
- la violenza è prevenibile, non è un problema sociale intrattabile o una parte inevitabile della condizione umana;
- la violenza è il risultato dell'interazione di fattori individuali, familiari, comunitari e strutturali;
- un approccio scientifico di salute pubblica basato sulla prevenzione può contribuire a ridurre la violenza.

Le conseguenti raccomandazioni, che sono state anticipate, interrogano anche il nostro Governo.

Se più ovvie appaiono quelle relative all'auspicato rafforzamento delle risorse per le vittime di violenza, alla necessità di integrare la prevenzione della violenza nelle politiche sociali ed educative, alla promozione di pari opportunità, vogliamo richiamare l'attenzione sulle numerose altre che sottolineano l'esigenza di rigorosi piani di studio del fenomeno:

- favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza;
- definire priorità e supportare la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza;
- aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza;
- promuovere e monitorare l'aderenza a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

Tutti questi obiettivi dovrebbero, secondo l'OMS, entrare organicamente a comporre Piani d'azione nazionali per la prevenzione della violenza, su cui certamente anche il nostro Paese dovrà prendere impegni, definendo investimenti *ad hoc*.

Esattamente nella stessa direzione vanno le raccomandazioni, più specifiche rispetto al nostro oggetto, che vengono dal *Delphi Process*¹, programma che prevede di arrivare entro i prossimi 25 anni al controllo della violenza sui bambini nel mondo. In tale programma, in 4 punti su 10 viene raccomandata la precisa conoscenza della patologia e delle sue variazioni (eziologia, epidemiologia, diagnosi ecc.), un sistema di monitoraggio per identificare i soggetti in favore dei quali intervenire, un sistema di sorveglianza/vigilanza secondaria sull'intero sistema in atto, un monitoraggio globale del sistema attivato a livello internazionale.

¹ Progetto presentato nell'ambito dell'ultimo congresso internazionale dell'International Society for Prevention of Child's Abuse and Neglect (ISPCAN), Denver.

Colpisce, innanzi tutto, la novità culturale costituita dalla determinazione a “dare il giusto nome alle cose” riconoscendo, in accordo con l’attuale ricerca che lo conferma a ogni livello (sociologico, medico, psicologico), l’esistenza per gran parte dell’umanità di condizioni gravemente turbative del benessere e dei processi di sviluppo, non dovute a fatalità, ma a **processi di trauma e vittimizzazione**, capaci di superare le naturali risorse di “resilienza” e adattamento dei soggetti, tanto più se ancora in formazione, e di dar luogo a importanti patologie. Ciò costituisce un’evoluzione notevole del precedente concetto di “soggetti in difficoltà” o “soggetti deboli”, superando e completando l’obiettivo dell’integrazione sociale degli stessi e andando a puntare più precisamente il dito sulle cause, e quindi anche sulla possibilità e doverosità di intervento mirato a ridurre la pericolosità delle stesse, tanto maggiore quanto più l’insidia risiede nelle relazioni, come quelle familiari, naturalmente preposte a dare benessere.

Il secondo punto chiave appare il riconoscimento che, per quanto molto si sappia già sul tema – al punto di potersi permettere questa “svolta” concettuale di rilievo – ancora moltissimo c’è da fare per tradurre la teoria in programmi davvero utili per la popolazione. Mettersi, quindi, nell’ottica di rispondere al disagio creato dalle multiformi esperienze traumatiche nella popolazione, segnatamente quella minorile e connessa alle relazioni significative, non può prescindere da rigorosi programmi di acquisizione, elaborazione, monitoraggio dei dati che possano delineare con oggettività dimensioni, caratteristiche e costi del problema, se si vuole avere la possibilità di rispondervi adeguatamente. Non può neppure prescindere da consistenti investimenti nella ricerca sul fenomeno e sull’intervento.

Questa tematica, più volte specificamente richiamata e dettagliata nella trattazione delle singole forme del disagio in età evolutiva, va evidenziata anche in premessa, come esigenza trasversale.

1. I diritti dei minori

1.1 Introduzione

Per un più efficace adeguamento del nostro ordinamento alla Convenzione ONU del 1989 e per renderlo funzionale allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei minori, è risultato indispensabile avanzare alcune proposte di interventi legislativi diretti a riconoscere nel modo più ampio i diritti dei minori e a istituire organi che assicurino una più efficace tutela minorile. Vengono, poi, proposte alcune specifiche modificazioni normative dirette a superare difficoltà di loro attuazione, e segnalati infine ritardi o difficoltà di attuazione di disposizioni già vigenti al fine di rimuoverli.

Uno spazio autonomo è poi necessario dedicare al tema della riforma della giustizia minorile e familiare che, già proposto dal precedente Piano d’azione, ha trovato ora un inizio della sua realizzazione con due disegni di legge governativi approvati su proposta del Ministro della giustizia e attualmente all’esame del Parlamento.

Le proposte di interventi legislativi di più ampia portata

Le indicazioni riguardanti l'esigenza di interventi legislativi per l'ulteriore riconoscimento di diritti per i minori e per nuovi organi istituzionali vengono articolate nel modo seguente.

- a) La Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori è stata sottoscritta dall'Italia immediatamente, già il primo giorno della sua apertura alla firma, ma a questa iniziativa non è seguita ancora, a distanza di anni, la ratifica e attuazione. Si tratta di un tema essenziale per completare anche nella fase dell'esercizio dei diritti il pieno riconoscimento della condizione del minore come soggetto di diritti; si tratta di dargli, a pieno titolo, voce nell'ambito dei procedimenti giudiziari e amministrativi che lo interessano; si tratta di dare definitivo e completo rilievo al tema del suo ascolto, che è stato giustamente oggetto di grande attenzione negli ultimi tempi.
- b) Altra proposta è quella diretta a ottenere che la legislazione italiana venga adeguata ai principi della Convenzione ONU con la modificazione di quelle disposizioni che non risultano del tutto coerenti a essi. È utile tener presente che il gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo ha curato, nel novembre 2001, un Rapporto supplementare alle Nazioni unite che ne fa una precisa individuazione in ogni ambito dell'ordinamento legislativo italiano: esso costituisce senza dubbio un riferimento importante da tener presente nella realizzazione di tale proposta.
- c) Da ben ventisette anni si attende l'approvazione di un autonomo ordinamento penitenziario minorile, che la Corte costituzionale ha sollecitato con sue sentenze. È necessario intervenire in questa materia, come si fa presente più diffusamente nel seguito di questo documento, nella parte dedicata al tema della devianza minorile.
- d) Da tempo si attende anche un testo unico dei diritti dei minori, uno statuto ben articolato delle norme relative, che oggi sono disperse in tante leggi, talora neppure riguardanti l'ambito minorile e comunque distribuite in modo disorganico e non coordinato.
- e) La prospettata riforma della giustizia minorile e familiare rende ancora più sentita l'esigenza di istituire un Ufficio di pubblica tutela del minore (o difensore civico del minore). Una tale necessità era stata rappresentata già dal precedente Piano d'azione, in quanto oggetto di pressanti richieste di organismi internazionali.
Ora, tale linea è stata ribadita anche nel corso della recente sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002), a conclusione della quale Stati e governi hanno sottoscritto il documento finale *Un mondo a misura di bambino* e si sono impegnati a creare organismi quali i difensori civici indipendenti per l'infanzia o altre istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia.

Loro caratteristiche fondamentali dovranno essere: l'indipendenza; la capacità di far udire la voce dei bambini e/o delle famiglie; l'assicurare una funzione di ascolto delle organizzazioni non profit di famiglie, educative, sociali, di protezione; promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; l'accessibilità da parte dei bambini, delle famiglie e delle organizzazioni di tutela e promozione dei diritti; l'attenzione esclusiva ai bambini e ai ragazzi e l'aver poteri istituzionalmente definiti. Sulla base dei processi in atto nel nostro Paese, a livello istituzionale e amministrativo, si propone l'istituzione di difensori pubblici dei minori a livello regionale, prevedendo, poi, la creazione di una figura/ufficio/funzione di sintesi nazionale fra i difensori regionali (conferenza nazionale permanente, ufficio di coordinamento, *authority* nazionale cui afferiscono per competenza le funzioni regionali ecc.). È da approfondire il discorso sul possibile raccordo tra il difensore pubblico del minore e l'ufficio di pubblica tutela previsto dalla legge 328/00.

- f) Si auspica, infine, che trovi anche riconoscimento e formale disciplina il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi difusi e collettivi dell'infanzia, come già la giurisprudenza ha affermato.

Le modificazioni normative più limitate

Le modificazioni normative di più limitata portata, ma pur sempre di grande rilievo, che il gruppo di studio ha indicato come necessarie sono le seguenti.

- a) Occorre integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* cpp (al pari delle altre simili), che costituisce un perno importante di collegamento tra intervento penale e intervento civile minorile in tema di reati di violenza sessuale. Questa disposizione prevede che in ogni stato e grado del procedimento venga assicurata alla persona offesa minorenni l'assistenza affettiva e psicologica con la presenza dei genitori o di altre persone idonee e che in ogni caso sia assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti. In caso di inottemperanza di tale norma non è prevista però alcuna sanzione, sicché essa di fatto è spesso disattesa o confusamente applicata. È necessario perciò che venga introdotta una sanzione diretta a ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima. È altresì necessario che si faccia chiarezza nell'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela socio-sanitaria dei minori.
- b) Occorre anche rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 *bis* ccp e 498 comma 4 *ter* ccp stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce. Inoltre, in relazione all'art. 498, comma 4 *ter* ccp, è necessario disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di di-

battimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione – secondo l’attestazione dei servizi minorili o degli enti locali – potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minorenne all’epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall’epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto. È infatti esperienza non rara quella di minori vittime di violenze sessuali, delle quali si chiede l’esame testimoniale a distanza di molti anni, quando il soggetto ha del tutto rimosso l’accaduto e in taluni casi quando è intervenuta l’adozione, con l’effetto che la vittima ha cambiato identità ed è divenuta un’altra persona! Con questa proposta si intende da un lato tutelare la vittima dell’abuso evitando una forma di vittimizzazione secondaria e dall’altro dare un preciso segnale di concreta attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

- c) Sono state infine sottolineate l’attuale discriminazione in materia di congedi parentali per i genitori adottivi e affidatari nonché le difficoltà interpretative della normativa vigente. Sono perciò necessari interventi normativi per superare la negativa situazione denunciata, estendendo la normativa sui congedi relativi all’astensione obbligatoria e facoltativa ai genitori adottivi e affidatari senza limite alcuno di età e di provenienza dei minori.

Le disposizioni vigenti non pienamente attuate

Vi sono infine disposizioni, pur molto utili per la tutela del bambino, la cui attuazione incontra molti ostacoli sicché si rende necessario svolgere interventi per superarli.

- a) Anzitutto risulta del tutto inattuata la disposizione dell’art. 2, comma 2, della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, che prevede solo l’inserimento in comunità di tipo familiare e non più in istituto assistenziale di minori di età inferiore ai sei anni;
- b) Quanto alla data prevista dalla stessa disposizione per la chiusura degli istituti assistenziali che è fissata al 31 dicembre 2006, nulla sembra muoversi nel senso che tale termine verrà rispettato. Mentre al Senato viene presentato il disegno di legge n. 791 del 30 ottobre 2001, che propone di eliminare tale termine «per dare agli istituti la possibilità di continuare l’opera educativa intrapresa», si rileva che in questa materia regna una gran confusione perché non si sa bene quanti siano i minori presenti negli istituti assistenziali e nelle comunità, in quanto dai dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza risulta che al 30 giugno 1998 essi erano 14.945 (di cui 1.174 portatori di handicap) ricoverati in 1.802 strutture assistenziali, mentre dai dati ISTAT risulta che alla data 31 dicembre 1999 essi erano ben 28.148. Il confronto effettuato tra i rappresentanti di queste due istituzioni in una delle sedute del gruppo di studio non ha chiarito in

modo soddisfacente le ragioni che portano a fornire dati conclusivi tanto diversi. Non si sa neppure con precisione quanti siano gli istituti assistenziali e le comunità. Da tempo viene richiesta l'istituzione di un'anagrafe, a livello di ogni Regione, consistente nella raccolta continuativa e nella relativa elaborazione dei dati concernenti tutti i minori istituzionalizzati. Il costante aggiornamento di questa rilevazione consentirebbe una corretta valutazione dell'andamento dei ricoveri e, quindi, anche l'individuazione dei servizi e interventi alternativi da attivare o potenziare (solo tre Regioni hanno istituito l'anagrafe regionale, Piemonte, Lombardia e Veneto, anagrafi peraltro non tempestivamente aggiornate).

- c) Va poi svolto ogni utile intervento perché sia resa obbligatoria l'attivazione da parte dei Comuni degli interventi alternativi all'istituzionalizzazione e diretti ad assicurare il diritto di tutti i minori - compresi bambini con handicap e malati - a crescere in una famiglia, secondo le priorità indicate dalla legge 184/83: tale diritto, infatti, incontra ostacoli alla sua realizzazione, perché è condizionato dalle disponibilità economiche e dalle risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.
- d) A questo riguardo merita attenzione il discorso delle comunità di tipo familiare perché la 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*, stabilisce che «il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Ora la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano cui era demandata l'individuazione dei criteri in base ai quali le Regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo familiare e degli istituti (art. 2, comma 5 della legge n.149/01) ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal DM 21 maggio 2001, n. 308 riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Purtroppo questo decreto, per i minori, si è limitato a prevedere comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può superare i 6 (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto più due per le eventuali emergenze (art. 7). Ciò lascia adito a trasformazioni degli istituti assistenziali che semplicemente parcellizzano in tanti gruppi appartamento o comunità la struttura precedente, senza innovarne la sostanza.

È necessario invece che il Piano d'azione - in piena attuazione dell'art. 117, lettera m, della Costituzione - impegni lo Stato a riesaminare il deliberato del 28 febbraio 2002 suindicato definendo in modo più puntuale i requisiti delle strutture assistenziali per minori e impegni le Regioni a meglio precisare i criteri per l'accreditamento delle strutture residenziali (definizione delle possibili tipologie; inserimento nel normale contesto abitativo, evitando accorpamenti nello stesso stabile di più comunità; qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso; numero di minori non superiore a 6-8 unità ecc.).

- e) Un esame a parte esige poi l'affidamento familiare, che l'ISTAT non censisce e che va analizzato come in seguito si farà sulla base dei risultati di una ricerca del Centro nazionale.
- f) Merita, poi, un rigoroso monitoraggio il soggiorno di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno e vivono per il resto del tempo per lo più in istituti assistenziali. È opportuno rivedere i criteri con cui si realizzano questi soggiorni, la cui dimensione è ormai notevole, e accertare se non possano realizzarsi progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita e il superamento della loro istituzionalizzazione. In ogni caso, è indispensabile effettuare un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inidonee che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri. Inoltre, spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per "scegliere" il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri.

1.2 La riforma della giustizia minorile e familiare

Questa riforma, attesa da decenni, sembra finalmente in fase di concreta realizzazione: è importante perciò compiere ogni sforzo per evitare che questa occasione vada sprecata. Per fornire un contributo utile alla migliore comprensione della svolta che si sta realizzando nell'attuale fase storica, si richiamano qui le osservazioni che vengono svolte in seguito nel capitolo dedicato alla devianza minorile con riferimento al passaggio dalla devianza minorile alla devianza familiare.

Quanto, poi, al punto di vista del gruppo di studio in ordine alla riforma, sono emerse le seguenti due indicazioni:

- a) la prima, puntando a realizzare una riforma di ampio respiro, pienamente coerente con i principi della Convenzione ONU e con gli altri desumibili da diverse convenzioni internazionali, sottolinea alcuni principi essenziali che la riforma non può ignorare;
- b) la seconda è costituita dall'esposizione dell'orientamento sostanzialmente unitario (tranne secondarie differenze che vengono riferite), che il gruppo ha espresso sui principi base a cui ritiene che la riforma debba ispirarsi.

A tale orientamento si è pervenuti a seguito del confronto tra le linee espresse dai responsabili delle diverse associazioni presenti (AIMMF per i magistrati minorili e della famiglia, AIAF per gli avvocati della famiglia, Ordine nazionale degli assistenti sociali, Telefono azzurro, Coordinamento dalla parte dei bambini, associazione Amici dei bambini, associazione Giovanni XXIII, UNICEF, SUNAS, CGIL ecc.) nei documenti posti a disposizione e nel corso degli incontri del gruppo di studio.

A) Con riferimento alla prima esigenza sopra prospettata si propone qui di seguito uno schema relativo ai principi desumibili dalle convenzioni internazionali e le divergenze riscontrabili tra loro e i contenuti dei progetti governativi pendenti in Parlamento. Bisogna anzitutto rilevare che, accingendosi alla riforma del diritto minorile, il legislatore italiano non può prescindere dagli obblighi internazionalmente assunti e ha il dovere di trasferirli nelle norme interne di nuova emanazione. In particolare va ricordato che

A1) L'Italia ha stipulato la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misura di protezione dei fanciulli, che ha profondamente modificato la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, ratificata nel 1980, a cui è stata data attuazione con la legge 15 gennaio 1994, entrata in vigore il 23 aprile 1995. Tale Convenzione ha fissato una serie di principi fondamentali in materia di legislazione sui minori.

- 1) Ha stabilito che devono essere considerati minori (*enfants*) tutti gli individui dalla nascita fino al compimento dei 18 anni, prescindendo dalla diversa disciplina sia della legge nazionale sia di quella del luogo di residenza (art. 2).
- 2) Ha stabilito che l'unico criterio di competenza, sia giurisdizionale che amministrativa, è il luogo di residenza abituale (art. 5).
- 3) Ha stabilito che è consentita la deroga a tale competenza per l'apprezzamento dell'interesse superiore del minore (art. 8).
- 4) Ha ampliato i poteri dello Stato di residenza in materia di misure di protezione dei minori rifugiati o privi di residenza abituale.

5) Ha disciplinato la competenza concorrente del foro del divorzio del genitore, limitandola per il perseguimento dell'interesse superiore del minore (art. 10).

6) E quel che più conta ai fini della riforma, **ha sostituito al concetto di potestà il concetto di responsabilità genitoriale** (art. 16).

Riassumendo, questa Convenzione applica anche al rito processuale il principio del costante perseguimento dell'interesse superiore del minore e, quanto al diritto sostanziale, in attuazione di tale principio sostituisce al concetto di potestà quello di responsabilità genitoriale, che andrebbe affermato con la riforma.

A2) Importanti principi sono poi fissati, come si è già rilevato, dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In particolare ai fini del nostro discorso essa ha sancito oltre al diritto all'educazione e all'istruzione (art. 29), anche il diritto alla libertà di espressione (art. 13) e in particolare il diritto di «essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne» (art. 12). E, allargando questo discorso, di particolare incidenza sulla legislazione nazionale sono anche le norme contenute nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, che al capo II detta la disciplina delle «misure di natura processuale per promuovere l'esercizio dei diritti del minore».

A3) Neppure possono dimenticarsi gli obblighi che scaturiscono dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori.

Pertanto se non si vuol perdere questa importante occasione la riforma non potrà ignorare la necessità di adeguare il nostro ordinamento a questi principi, come invece i progetti governativi fanno.

B) Con riferimento al secondo punto esposto, si propone qui il documento per punti già diffuso nell'ambito del gruppo di studio e discusso nel corso della seduta dell'11 luglio 2002.

Va peraltro posto in evidenza che il confronto delle rispettive posizioni ha consentito di accertare che quelle che inizialmente sembravano differenziate, sono poi risultate abbastanza vicine alla luce degli atti prodotti. I punti in cui una tale convergenza si è registrata vengono qui di seguito esposti in un documento che costituisce il punto di vista del gruppo di studio sui profili principali della riforma della giustizia minorile e familiare. Anche le *Linee guida per la riforma della giustizia minorile* delle principali associazioni italiane che operano per la tutela e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, presentate in Conferenza stampa a Roma il 19 luglio 2002, confermano quanto elaborato nel Gruppo di lavoro.

B1) **Il punto di vista del gruppo di studio sulla riforma della giustizia familiare e minorile**

- 1) È necessario che di tutti i problemi giudiziari in materia sia minore che familiare si occupi un unico giudice.
- 2) Quanto al modello di ufficio giudiziario da realizzare vi è larga intesa nel ritenere che esso debba essere quello delle sezioni specializzate del tribunale ordinario, sia in ambito civile che penale, anche se i giudici minorili privilegiano l'istituzione del tribunale per la famiglia e i minori, accettando l'orientamento prevalente favorevole all'istituzione di sezioni specializzate solo in via subordinata.
Deve in ogni caso essere previsto uno specifico organico non solo di magistrati ma anche di cancellieri con divieto di applicazione ad altro servizio.
Questo modello organizzativo deve essere applicato non solo al giudice di primo grado e a quello di appello, ma anche alla Cassazione.
- 3) Vi è una generale concordanza sull'esigenza che a giudicare i minori o a decidere sui problemi dei minori debbano essere giudici altamente specializzati. Ciò si può ottenere, oltre che con l'indispensabile specializzazione dei giudici togati, anche con l'utilizzazione di saperi specifici che integrino il collegio. Ciò vuol dire:
 - a) che i giudici professionali devono seguire frequenti corsi obbligatori di formazione e di aggiornamento;
 - b) ma significa anche che i giudici togati devono essere adibiti a tempo pieno alla sezione specializzata con divieto di attribuzione anche ad altre attività, al contrario di quanto prevedono i progetti di legge Castelli;
 - c) ciò vuol dire anche che si concorda sulla composizione mista dei collegi costituiti da giudici professionali e giudici onorari, scelti secondo criteri più adeguati di quelli attuali e chiamati a costituire i collegi giudicanti sia in materia penale che civile;
 - d) l'unico profilo di divergenza riguarda lo spazio di utilizzazione dei giudici onorari minorili in quanto gli avvocati (AIAF) ne limitano l'utilizzazione per alcune specifiche questioni alla fase decisoria, mentre i magistrati minorili lo estendono anche alla fase istruttoria, eventualmente anche nella forma dell'istruttoria espletata dall'intero collegio giudicante.
- 4) Per quanto riguarda il rito civile devono essere applicati i principi del giusto processo. Viene, tuttavia, ribadito che l'istruttoria deve tendere a raggiungere la verità vera e non la verità rappresentata. Pertanto il giudice deve sempre procedere a tutelare nel modo più pieno il superiore interesse del minore. Qualora nel corso del giudizio emergano fatti ed elementi tali da portare a una modifica della domanda iniziale, il giudice avrà l'obbligo di darne comunicazione alle parti e di garantire l'espletamento del diritto di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione.

- 5) Il minore, nei procedimenti giudiziari che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato e a essere assistito da un proprio avvocato che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse. Parimenti nei procedimenti giudiziari civili che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato, a essere rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti di interesse con questi ultimi da un curatore speciale. Ha anche diritto di accedere a una assistenza di natura psicosociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse. A questo proposito si segnala con rammarico il secondo rinvio, operato con il DL del 1° luglio 2002, n. 126, dell'entrata in vigore della difesa obbligatoria di ufficio e delle altre disposizioni dirette ad assicurare il diritto alla difesa nel procedimento per la dichiarazione d'adottabilità e in quelli ex articoli 330-336 del codice civile. Si chiede che questa lacuna venga colmata con urgenza.
- 6) Quanto alla materia penale, si condividono pienamente tutte le preoccupazioni da varie parti espresse sulle proposte contenute nel progetto Castelli anche in ordine al prospettato pericolo di riduzione dell'età dell'imputabilità minorile.
- Si condivide, inoltre, la considerazione che non debba essere sottovalutata la responsabilizzazione dei minori per i fatti accertati a loro carico né la funzione riparativa del processo con particolare attenzione ai diritti delle vittime.
- Si ritiene, peraltro, che la responsabilizzazione dei minori debba riguardare anche la condotta negativa dei minori infraquattordicenni e quelle condotte devianti (del tipo bullismo, ultras ecc.), che, pur non configurando ipotesi di reato, debbano comportare la riattivazione della competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni con obbligo di prescrizioni particolari (ad esempio, la frequenza di corsi di educazione alla legalità, la frequenza di gruppi di volontariato ecc.).
- Si ritiene anche importante che venga ampliato lo spazio in sede penale della cosiddetta mediazione-riparazione, tenendo conto che già oggi presso vari tribunali per i minorenni (Milano, Torino, Trento, Sassari, Cagliari, Bari ecc.) sono stati istituiti uffici interistituzionali per la mediazione sia civile sia penale d'intesa con gli enti locali e il Ministero della giustizia.
- Si sottolinea, infine, l'esigenza di una particolare attenzione per i minori stranieri, detenuti o comunque imputati.
- 7) Si ritiene necessario, inoltre, che si proceda con urgenza alla riforma dell'ordinamento penitenziario minorile, più volte auspicata dalla Corte costituzionale e mai attuata. La riforma dovrà dare ampio spazio alla giustizia riparatoria e agli interventi di mediazione. Si richiama anche quanto viene detto in seguito a questo riguardo, trattando il tema della devianza minorile.

- 8) Una riforma della giustizia minorile per essere adeguata non può prescindere dallo stabilire regole che disciplinino e garantiscano l'ascolto del minore soggetto a procedimenti civili o penali, in ottemperanza alla Convenzione ONU (art. 12) che sottolinea come il minore capace di discernimento debba avere il diritto di esprimersi liberamente su ogni questione che lo interessa e la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria e amministrativa che lo concerne (art. 12, comma 2). Tali regole, nel disciplinare e garantire l'ascolto, devono anche assicurare al minore un'adeguata protezione psicologica e morale per tutta la durata dei procedimenti civili e penali che lo riguardano. Pertanto, le audizioni del minore il cui contenuto richieda una particolare attenzione e riservatezza, debbono essere svolte in modo protetto onde evitare che la contemporanea presenza di tutte le parti in causa possa turbare il minore o possa compromettere la genuinità delle sue dichiarazioni, nel rispetto di tempi celeri e modalità garantite.
- 9) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare sulla collaborazione dei servizi socioassistenziali e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa e i servizi devono essere adeguatamente specializzati in materia minorile. Per quanto riguarda la competenza penale, si invita il legislatore a regolare i rapporti tra i servizi del Ministero della giustizia e i servizi locali affinché si realizzi un'efficace collaborazione sinergica.
- 10) Quanto alle procedure per l'allontanamento del minore dalla famiglia, previste nell'attuale disegno di legge all'art. 8, comma 2, lettera a, «assistenza all'esecuzione dei provvedimenti di consegna dei minori» si invita il legislatore a considerare con grande attenzione il danno che potrebbe derivare all'interesse del minore dall'impiegare allo scopo le stesse risorse socioassistenziali che devono anche operare per l'assistenza psicologica e affettiva del minore e per ogni possibile recupero della sua famiglia, riscuotendone quindi la fiducia come agenti di sostegno e riparazione. Si suggerisce in alternativa la costituzione di servizi sociali di pronto intervento sovrazonali, composti da personale formato a operare in fase di crisi e non coincidente con il personale dei servizi territoriali.
- 11) Si rileva, infine, la necessità che il diritto penale familiare riceva un'attenzione maggiore di quella che finora gli è stata riservata. Anche in questo settore è indispensabile che intervengano solo magistrati e avvocati specializzati con la collaborazione dei servizi territoriali e che essi affrontino questa materia secondo logiche diverse da quelle che si seguono in altri settori.

2. Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea

2.1 Introduzione

Laddove il minore viva in una realtà che non risponde ai “minimi di adeguatezza” delle cure, sia per cronica insufficienza sia perché attivamente abusante nei suoi confronti, diventa necessario predisporre risposte istituzionali integrative/sostitutive alla famiglia.

Di tali risorse conosciamo le potenzialità positive. Conosciamo anche i rischi, come tutti i provvedimenti protettivi, di provocare esperienze di vittimizzazione secondaria. Ciò può verificarsi quando esse si configurano come strutturalmente deprivanti rispetto ai bisogni primari di appartenenza, stabilità e significatività dei legami; quando si pongono come un’ulteriore situazione di “abbandono istituzionale” senza prevedere tempestivamente il passaggio a esperienze che garantiscano legami intimi, stabili e significativi; quando non venga scongiurato il rischio che anche nel nuovo ambiente di vita vengano riprodotti schemi relazionali improntati alla violenza, anche attraverso la sessualizzazione, sia nel gruppo dei coetanei sia tra adulti e minori.

Nell’inquadrare questo discorso è necessario, peraltro, tenere presente che con la riforma della legge 184/83 è stato affermato in modo chiaro e definitivo il diritto del minore alla famiglia: alla propria, quando ciò sia possibile, anche grazie a interventi di sostegno, o ad altra, quando quella propria sia inidonea temporaneamente o definitivamente. È anche previsto il collocamento in comunità e in istituti assistenziali, con il divieto peraltro di quest’ultimo per i minori di sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data 31 dicembre 2006.

Inoltre, con la legge 328/00 e il DM 308/01 è stata data una prima indicazione riguardo alle qualità di base che devono avere i luoghi che si affiancano o sostituiscono la famiglia d’origine non idonea, per rispettare i bisogni infantili d’appartenenza, crescita e affettività.

È quindi opportuno passare in rassegna brevemente le varie forme di tali luoghi d’accoglienza:

- per delineare le problematiche proprie di ognuna;
- per un’attenta specificazione dei requisiti minimi necessari;
- per definire i provvedimenti atti a promuovere qualitativamente e quantitativamente;
- per dare indicazioni circa l’adeguatezza di ciascuna a particolari espressioni di disagio;
- per programmare attività di verifica dell’efficacia;
- prospettando infine le indicazioni necessarie per il piano di azione.

Tratteremo perciò, qui di seguito, dell’affidamento familiare e dell’adozione, soffermandoci anche sulla cosiddetta adozione mite per accennare poi alle comunità (familiari, di pronto intervento ecc.). Per queste ultime è necessaria

una precisa caratterizzazione poiché – come è stato rilevato – la legge non definisce le comunità di tipo familiare e non consente quindi di avere chiarezza in merito, determinando il rischio di grandi confusioni e anche quello che gli istituti assistenziali si riciclino anche dopo il 31 dicembre 2006 limitandosi a cambiare nome.

Il diritto del minore alla famiglia e l'affidamento familiare: principi importanti, ma non attuati e una riflessione sull'affidamento professionale

Il testo riformato della legge 184/83 segna un importante passo avanti nella tutela del più importante diritto del minore, che è quello alla famiglia. Non a caso il titolo stesso della legge è stato modificato con la legge 149/01, perché a quello precedente che era *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori* è stato sostituito l'attuale *Diritto del minore ad una famiglia*. Non a caso sono stati introdotti con il nuovo art. 1 i principi generali che distinguono il diritto del minore a essere educato nell'ambito della propria famiglia, prevedendo interventi di sostegno e aiuto in favore della famiglia a rischio per consentire al minore di essere educato nel suo ambito, dal diritto del minore a vivere crescere ed essere educato (art. 1, comma 5) nell'ambito di una famiglia (cioè di una diversa famiglia) che presuppone l'accertamento che la famiglia biologica non sia in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore. Non a caso è stato profondamente modificato l'istituto dell'affidamento familiare, che partendo sempre dal presupposto della temporanea mancanza di un ambiente familiare idoneo, malgrado la realizzazione degli interventi di sostegno e aiuto, prevede l'affidamento del minore a una famiglia o a una persona singola e solo in subordine il suo collocamento in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto assistenziale (con il divieto, come si è detto, di questo ultimo intervento per i minori di età inferiore ai sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data dal 31 dicembre 2006). L'affidamento familiare – oggi con maggior chiarezza di ieri – viene inteso come uno strumento per realizzare il recupero della famiglia d'origine che si ritrova in una crisi considerata temporanea e per la quale deve essere redatto e realizzato un programma di assistenza da parte del servizio sociale locale con previsione della durata, non superiore a due anni, e coincidente con quella dell'affidamento familiare.

L'affidamento si conclude con il rientro del minore alla famiglia di origine oppure, se ciò si rivela impraticabile anche dopo la proroga, con richiesta al tribunale dei minorenni di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. Ed è a questo punto (se ciò non è avvenuto prima per il rifiuto opposto della famiglia di origine) che si realizza l'intervento limitativo o ablativo della potestà genitoriale, che viene quindi, oggi, a innestarsi su questa più recente normativa, e che nasce l'eventualità di una possibile adozione mite, di cui si parlerà tra breve.

Traendo ora le conclusioni di questo discorso si può dire in sostanza che il quadro che scaturisce da questi rilievi lascia intendere quanto segue.

- 1) Fino alla legge n. 149/01 il meccanismo normativo era tale da offrire agli operatori e ai magistrati una strada comoda e lunga per giungere all'adozione e all'affidamento familiare, un percorso difficile e senza sostegni per realizzare supporti alla famiglia di origine. A ben vedere la legge ha effettuato nel tempo un cammino a ritroso: nel 1967 ha disciplinato l'istituto dell'adozione (speciale, divenuta poi legittimante), nel 1983 sia l'adozione che l'affidamento familiare e solo nel 2001 ha finalmente dato il giusto rilievo al diritto del minore alla propria famiglia: questo lascia comprendere quali siano state finora le difficoltà dei giudici minorili nell'attuazione dei diritti dei minori su questo punto.
- 2) Ribadito presupposto dell'affidamento è la temporanea incapacità educativa della famiglia, non una qualunque sua difficoltà.
- 3) L'affidamento punta al sostegno, ma anche alla responsabilizzazione della famiglia: è funzionale cioè a verificare fino in fondo se la famiglia di origine è recuperabile oppure no.
- 4) A tale scopo è anche una responsabilizzazione del servizio locale, chiamato a programmare, ma anche a vigilare e a segnalare; vi è il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali oltre che dello Stato per gli interventi di sostegno e per la realizzazione d'iniziative di formazione e preparazione per famiglie e persone disponibili all'affidamento e all'adozione e per corsi per gli operatori sociali.
- 5) La famiglia affidataria deve essere in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. Il servizio deve, quindi, formare e preparare le famiglie e le persone, escludendo coloro che non presentano requisiti tali da farli ritenere idonei all'affidamento.

Questo bel quadro normativo rischia di trasformarsi in una "grida" perché la legge è tuttora disattesa. Ribadiamone le ragioni, analizzando i risultati di un'indagine svolta dal Centro nazionale.

- 1) La rilevazione effettuata dal Centro nazionale con riferimento agli affidamenti familiari realizzati alla data del 30 giugno 1999 stabilisce che essi erano 10.200 di cui 5.280 a parenti (affidamenti intrafamiliari) e 4.668 a terzi (eterofamiliari), mentre risultano non specificati altri 252. Gli affidamenti a parenti (nonni, zii ecc.) hanno caratteristiche differenti, comunque difficilmente comparabili con quelli a terzi. Sono poco studiati, disposti spesso dalla magistratura minorile a seguito di una sospensione o decadenza della potestà dei genitori, con un coinvolgimento limitato o nullo dei servizi sociali territoriali nella loro gestione. Sarebbe necessaria una riflessione specifica al riguardo. Dalla ricerca emergono alcuni dati, particolarmente significativi, su cui è opportuno soffermarsi per prospettare alcune considerazioni e proposte.

- L'età media dei bambini al momento dell'affidamento è pari a 6,6 anni; il 46% del totale complessivo dei minori viene affidato nei primi cinque anni di vita e, di questi, il 22,7% fra gli 0 e i 2 anni.
- Le motivazioni che portano all'affidamento sono gravi: nel 67,2% condotte abbandoniche e/o di grave trascuratezza dei familiari; inoltre il 26,9% hanno problemi di tossicodipendenza e il 19,2% problemi psichiatrici. Il 23,6% dei nuclei d'origine presenta gravi problemi economici e il 17,6% abitativi. Non stupisce quindi, a fronte di questi dati, che il 72,9% degli affidi siano giudiziari.
- Solo il 42% dei minori per cui si è concluso l'affidamento è rientrato nella sua famiglia e la fascia di età più interessata è quella dei più piccoli (dai 3 ai 10 anni, circa il 55%). Infatti solo il 27% della fascia d'età 14-17 e il 19% per quelli dai 18 anni in poi torna a casa.
- Allarmante è la situazione sul versante istituzionale. La particolare delicatezza e complessità dell'affidamento ha portato solo nel 21% dei casi a una specializzazione funzionale all'interno dei servizi titolari dell'intervento e giustamente il Centro nazionale rileva al riguardo che «se ci si interroga sulle motivazioni di tale prevalente assenza, essa probabilmente è da ricercare nella difficoltà dell'Ente a poter disporre di risorse umane, oltre che materiali, da destinare specificamente alla realtà dell'affido. Questa sembrerebbe indicare una scarsa professionalizzazione della procedura di affido, la cui delicatezza richiederebbe, invece, l'attivazione di risorse umane e materiali adeguate per poter assicurare la realizzazione delle finalità del provvedimento».

Desta poi preoccupazione il fatto che solo il 40% degli enti ha promosso campagne di sensibilizzazione sull'affidamento, che sono necessarie per far conoscere questo intervento (troppe volte ancora confuso con l'adozione) e per reperire anche disponibilità da parte di famiglie e/o persone singole. I dati sul sostegno degli affidi sembrerebbero incoraggianti, ma alcuni sollevano interrogativi. Perché solo l'83,6% degli affidi è regolamentato visto che in base all'art. 4 della legge n. 149/01, dovrebbe esserci un provvedimento per ogni affido? A quanti affidatari è corrisposto il rimborso spese? In base a quali criteri? Quali sono le modalità di sostegno indicate?

Ci troviamo di fronte a una diffusa latitanza delle Regioni e degli enti locali che non assolvono, oppure assolvono in maniera inadeguata, a precise competenze istituzionali già loro attribuite dal 1983 e riconfermate, come vedremo, dalla legge n. 149/01.

È questa, evidentemente, la ragione principale del mancato pieno "decollo" dell'affidamento familiare. Infatti, dove amministratori, operatori, magistrati e volontari hanno investito nell'affidamento e hanno lavorato per la realizzazione di questo intervento, i risultati ci sono stati ed emergono anche dalla rilevazione effettuata dal Centro nazionale.

L'esiguità del numero degli affidamenti è ancora più preoccupante se la confrontiamo con quello dei 28.148 minori che risultavano ancora presenti nelle strutture residenziali (istituti, comunità ecc.) al 31 dicembre 1999.

2) Com'è noto, in base agli articoli 4 e 5 della legge n. 149/01 è il servizio sociale locale, cioè l'ente gestore degli interventi assistenziali (Comune, consorzio di Comuni, Comunità montane, Province ecc.) che dispone l'affidamento:

- previo consenso dei genitori o del tutore, questo affidamento, consensuale, è reso esecutivo dal giudice tutelare, non può durare più di due anni ma è prorogabile dal tribunale per i minorenni qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore;
- a seguito di provvedimento del tribunale per i minorenni, applicando gli articoli 330 e seguenti del cc, l'affidamento, è bene ricordarlo, «può essere disposto in caso di necessità e urgenza anche senza porre in essere gli interventi di aiuto e sostegno alla famiglia d'origine» (perché ritenuti non solo inutili, ma dannosi, vista la gravità della situazione della famiglia d'origine).

Com'è noto, nel provvedimento del servizio sociale locale con cui si dispone l'affidamento devono essere indicati:

- il servizio cui è attribuita la responsabilità del progetto e la vigilanza durante l'affidamento;
- le motivazioni che hanno portato all'affidamento, la prevedibile durata dell'affidamento stesso, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti agli affidatari, le modalità di rapporto dell'affidato con la propria famiglia di origine;
- il servizio competente deve riferire al giudice tutelare (se l'affidamento è consensuale) o al tribunale per i minorenni (se giudiziario) ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla presumibile ulteriore durata dell'affidamento e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà della famiglia d'origine.

All'art. 4 è anche precisato che «L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore».

Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, «su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza e il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari» (art. 5).

Sul piano operativo riteniamo che sia necessaria una particolare attenzione affinché questa ultima indicazione, relativa al ruolo delle associazioni, non si traduca in una delega da parte degli enti gestori degli interventi assistenziali alle associazioni suddette di tutta la gestione degli affidamenti, **ma in una fattiva collaborazione nel rispetto dei ruoli reciproci.**

Chi opera in questo delicato settore sa quanto è importante il ruolo del servizio pubblico, e una fattiva collaborazione con il privato sociale nel rispetto dei ruoli reciproci, nella realizzazione degli affidamenti (interventi nei confronti delle famiglie d'origine, raccordi con gli altri servizi socioassistenziali e sanitari, rapporti con la magistratura minorile ecc.). Per questa ragione è necessario che le Regioni evitino che gli enti gestori di attività assistenziali deleghino a soggetti privati o pubblici (IPAB ecc.) le funzioni concernenti sia la valutazione delle condizioni di accesso ai servizi, l'esame dei ricorsi, i controlli e la vigilanza ordinaria; sia gli accertamenti concernenti la situazione di privazione di assistenza morale e materiale dei minori e la valutazione degli aspiranti all'adozione, all'affidamento familiare a scopo educativo e il relativo sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari e alla conduzione di case famiglia.

3) La legge n. 149/01 ha definito le priorità di intervento ponendo al primo posto la famiglia di origine, poi l'affidamento familiare, poi l'adozione.

Ma, in linea con le disposizioni previste dalla legge n. 328/00, purtroppo anche la legge n. 149/01 non stabilisce nessun diritto esigibile in favore dei nuclei familiari d'origine, né dei minori che necessitano di essere affidati a scopo educativo e non prevede neppure nuove tutele per chi accoglie minori in situazioni di abbandono grandicelli o con handicap.

Infatti, le prestazioni nei confronti "dei nuclei familiari a rischio" possono, come già si è rilevato, essere fornite dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, solamente «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» (art. 1).

Per quanto riguarda gli affidamenti, all'art. 5 viene previsto che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria». Gli affidatari contribuiscono con la loro scelta di accoglienza, alla realizzazione di precise competenze istituzionali: il rimborso spese, la copertura assicurativa e altre provvidenze lo consentono a tutte le persone disponibili e idonee, ma tale scelta è esplicitazione di un servizio di pubblico interesse, indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Purtroppo, come emerge anche dalla ricerca condotta dal Centro nazionale numerosi sono i Comuni che ancora non prevedono alcun contributo nei confronti delle famiglie affidatarie, nonostante che l'art. 80 della legge n. 184/83 modificato dalla 149/01 stabilisca quanto segue: «Le Regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle fa-

miglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche». Purtroppo la legge n. 149/01 non prevede alcuna possibilità di intervento nei confronti degli enti inadempienti, anzi quanto previsto all'art. 5 rischia di fornire un alibi a quelli che non intendono privilegiare interventi in altri settori.

Neppure il sostegno economico previsto da questa legge, nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori portatori di handicap, è riconosciuto quale diritto esigibile, in quanto il comma 8 dell'art. 6 dispone: «Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati». Dobbiamo, infine, sottolineare come né questa legge, né la 328/00 sopra citata, prevedano norme che garantiscano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti, la possibilità di far rispettare dagli enti locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero (interventi di aiuto e sostegno alla famiglia di origine, affidamento familiare o adozione, a seconda della situazione): se un Comune non attiva il servizio di affidamento familiare non c'è nessuna norma che possa costringerlo a istituirlo.

È quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e gli stessi enti gestori degli interventi (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative riguardanti:

- la sensibilizzazione e il reperimento di persone disponibili all'affidamento;
- la preparazione e valutazione degli aspiranti affidatari;
- il sostegno al minore e alla sua famiglia di origine;
- i rimborsi spese agli affidatari in relazione alle condizioni degli affidati;
- la copertura assicurativa dell'affidato e degli affidatari;
- la modulistica relativa al consenso degli affidanti e degli affidatari al progetto specifico di affidamento;
- le modalità di rapporto con le autorità giudiziarie minorili ecc. nonché i relativi finanziamenti e gli operatori addetti.

Devono, inoltre, essere approvate dai Comuni singoli o associati deliberate sui cosiddetti "affidamenti diurni" che non sono disciplinati dalla legge n. 149/01 ma che, in base alle esperienze finora realizzate, rappresentano un importante intervento di sostegno del minore e della sua famiglia.

C'è infine da porsi il problema se per la più adeguata programmazione di iniziative dirette a realizzare il rispetto della scadenza del 31 dicembre 2006 per la chiusura degli istituti assistenziali, della quale allo stato non vi è alcuna traccia, non ci si debba chiedere se l'affidamento familiare così come è oggi disciplinato sia davvero in grado di fare fronte al bisogno di accoglienza dei 14.495 (secondo il Centro nazionale) o dei 28 mila circa (secondo i dati dell'ISTAT) minorenni che si trovano in istituti assistenziali.

Il gruppo di studio ritiene che la scadenza della chiusura degli istituti debba essere assolutamente rispettata e chiede che si rifletta sull'opportunità di un rilancio dell'istituto dell'affidamento familiare e della promozione anche dell'affidamento professionale, secondo l'esempio della Francia. Potrebbe essere, quest'ultimo, uno dei mezzi per consentire l'affido anche per i minorenni dell'area penale e per i portatori di handicap.

L'adozione

Quando il recupero della famiglia di origine si riveli impossibile e non vi sia possibilità di accoglienza del minore neppure nella famiglia allargata (estesa ai parenti entro il quarto grado), si determina il suo stato di abbandono che dà luogo al provvedimento di adottabilità. Questa materia è stata riformata troppo di recente per poter essere oggetto ancora di osservazioni.

Ci si limita qui a qualche osservazione sulle prassi applicative e a proporre il discorso della cosiddetta adozione mite.

- 1) Occorre anzitutto rilevare che questo istituto non riesce ancora, a distanza di quattro anni, a trovare un suo assetto definito: prima la riforma dell'adozione internazionale che, varata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, ha trovato piena attuazione solo due anni dopo nel novembre 2000; poi la riforma dell'adozione nazionale, che approvata con la legge del 28 marzo 2001, n. 149, non ha ancora concluso pienamente il suo *iter* perché il DL 1° luglio 2002, n. 126, ha prorogato il vecchio regime e rallenta anche l'attuazione del principio del giusto processo rinviando il tutto di un anno. Sarebbe opportuno risolvere rapidamente questo problema divenuto ormai annoso.
- 2) Quello che va, poi, ancora aggiunto è che tra le due adozioni, anche a causa dell'interpretazione prima data alle norme vigenti, si è determinata una separatezza culturale e operativa, che sta producendo effetti molto dannosi: per l'adozione internazionale, infatti, è prevista un'attività di informazione e preparazione degli adottanti da parte dei servizi territoriali e degli enti autorizzati; è previsto un ruolo importante delle Regioni, chiamate a garantire il funzionamento di strutture e servizi dell'adozione internazionale; è previsto, infine, che le Regioni promuovano protocolli d'intesa per la creazione di équipe che possano assicurare interventi più rapidi e qualificati. Nulla di tutto ciò viene, invece, posto in essere né per l'adozione nazionale, né per l'affidamento familiare, né per gli interventi a protezione dei minori.

La sensazione che se ne ricava è che l'adozione internazionale, quella che riguarda le famiglie benestanti che si possono permettere di pagare decine di milioni per adottare un bambino, riceve dallo Stato un trattamento notevolmente migliore in termini di servizi erogati rispetto a quello riservato agli altri interventi previsti dalla stessa legge.

3) Occorre, perciò, che si proceda a una corretta rilettura critica della normativa e in particolare dell'art. 39 *bis*, lettera A), della legge 184/83 in modo da intendere correttamente la relativa disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere «a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge» come riferita all'intera legge 184/83, riformata sia nella disciplina dell'adozione internazionale che in quella dell'adozione nazionale. Essa va, quindi, ricollegata quanto agli ulteriori sviluppi non solo alle successive disposizioni dello stesso articolo 39 *bis*, che riguarda la sola adozione internazionale, ma anche all'art. 1, comma 3, della stessa legge che attribuisce alle Regioni (oltre che allo Stato) gli stessi compiti per l'adozione nazionale, per l'affidamento familiare e per gli interventi di sostegno e di aiuto ai nuclei familiari a rischio.

4) Questa prospettiva di superamento della separatezza tra adozione nazionale e adozione internazionale deve essere tenuta presente anche nel senso opposto e cioè in quello per cui principi entrati in vigore con la legge n. 149/01 di riforma dell'adozione nazionale, devono trovare applicazione anche nell'ambito dell'adozione internazionale riformata con la legge n. 476/98, perché entrambe queste leggi sono entrate a far parte dell'unica legge n. 184/83 (nel testo riformato), sicché i principi dell'una vanno estesi all'altra e viceversa.

Il riferimento riguarda in questo caso il disposto dell'articolo 1, comma 5, legge n. 184/83, in base al quale il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento. Questa disposizione, rientrando nel citato articolo 1, che ha per titolo «Principi generali» deve ritenersi valida ed efficace sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale.

In proposito è agevole giungere alla conclusione che i principi fondamentali dell'ordinamento costituiscono un concetto più ampio di quello relativo ai principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori, richiamato dall'articolo 35 della stessa legge 184/83 per l'adozione internazionale e che i primi vanno sostanzialmente identificati con i principi costituzionali, come conferma sia il parziale riferimento ad alcune espressioni letterali contenute nell'elencazione fatta dal comma 5 dell'articolo 1 («senza distinzione di sesso, di razza, di lingua e di religione») utilizzate anche dall'art. 3, comma 1, della Costituzione, sia l'implicito riferimento all'art. 2 della stessa Costituzione («la Repubblica riconosce e

garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale») che nel comma 5 dell'articolo 1 citato viene adattato a livello minorile con riferimento all'età e al rispetto dell'identità culturale del minore.

Sulla base di questi principi deve ritenersi incostituzionale ogni provvedimento giudiziario e ogni iniziativa sociale che abbia carattere discriminante a proposito della razza e/o dell'età del bambino da adottare, così come - al contrario - deve ritenersi effetto dell'applicazione di tali principi il costante collegamento fatto dalla legge citata tra adozione e solidarietà.

5) Un discorso tutto particolare meritano le cosiddette adozioni difficili. Dalla lettura dei dati forniti dal Ministero della giustizia, Divisione per i minorenni, relativi all'attuazione della legge n. 184/83 in materia di adozione, risulta che il numero dei minori italiani dichiarati adottabili è, ogni anno, nettamente superiore al numero di quelli che vengono adottati. Questi sono i dati relativi agli ultimi anni:

Anni	N. dichiarazioni di adottabilità	N. decreti di adozione internazionale
1993	1.231	776
1994	1.051	751
1995	1.148	784
1996	1.359	811
1997	1.440	926
1998	1.278	1.006
1999	1.246	1.020
2000	1.172	1.078

Una parte dei minori dichiarati adottabili sono stati adottati in base all'art. 44, lettera c), della legge n. 184/83 (123 nel 1993, 150 nel 1994, 166 nel 1995, 192 nel 1996, 181 nel 1997, 128 nel 1998 e 168 nel 1999). Nulla si conosce circa la collocazione di quei bambini dichiarati adottabili e non adottati.

In via informale spesso viene riferito che si tratta di minori con gravi handicap o malati o già grandicelli: alcuni di loro sono restati nella famiglia affidataria o nella casa famiglia in cui vivevano al momento della dichiarazione dello stato di adottabilità, ma molti sono ancora ricoverati negli istituti assistenziali.

È vero, indubbiamente, che una coppia quando si accosta all'adozione difficilmente pensa spontaneamente a un bambino con handicap o sieropositivo; di fronte a loro si ritrae perché si sente investita da una responsabilità e da un impegno troppo grandi.

L'esperienza insegna, però, che la storia di questi bambini non si conclude sempre allo stesso modo, dietro le mura di un istituto o di un

ospedale: molti di loro hanno incontrato famiglie che si sono lasciate interrogare e che li hanno accolti.

Sempre in base alle positive esperienze finora realizzate, riteniamo che l'adozione di un bambino "diverso" non possa riuscire fidando solo sulla disponibilità della famiglia, ma che sia indispensabile una rete di rapporti umani e sociali intorno a essa che arricchisca la vita del nucleo familiare e ne impedisca l'isolamento.

Questo non basta ancora; molto dipende anche dai servizi che le istituzioni preposte sanno mettere a disposizione di queste famiglie. Per una buona riuscita di queste adozioni è indispensabile, oltre al lavoro di sensibilizzazione della comunità e di reperimento delle famiglie, un sostegno continuato nel tempo da parte degli amministratori e degli operatori che garantisca un aiuto psicologico, i necessari interventi riabilitativi, un corretto inserimento scolastico, il collocamento lavorativo nei casi in cui il soggetto, superata l'età dell'obbligo scolastico, ne abbia le capacità e un adeguato contributo economico.

Dobbiamo al riguardo purtroppo rilevare che il sostegno economico previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori con handicap non è riconosciuto quale diritto esigibile. Infatti, il comma 8 dell'art. 6 della legge n. 149/01 recita: «Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

Si tratta di affermazioni generiche che, purtroppo, non obbligano le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto tutto è subordinato alle "disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci".

È necessario che nella predisposizione del regolamento di cui all'art. 40, terzo comma, della legge n. 149/01 (finora non ancora emanato):

- venga prevista per ogni minore dichiarato adottabile, per cui il tribunale per i minorenni competente non dispone l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti. Riteniamo necessario, inoltre che, nel pieno rispetto dell'anonimato, queste situazioni vengano segnalate a gruppi e associazioni che danno la loro disponibilità in tal senso e che intendono svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;
- venga stanziato dal Governo, in attuazione a quanto previsto dall'art. 6, ottavo comma, della legge n. 149/01, un fondo speciale per assicurare un adeguato sostegno economico ai genitori adottivi di minori di età superiore ai dodici anni o con handicap grave accertato. La

nostra proposta è che questo contributo sia erogato fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato e sia di entità congrua alle sue necessità.

È perciò quanto mai opportuno curare la redazione di linee guida che, indirizzate alle Regioni, consentano di superare la situazione attuale dell'adozione e agevolino iniziative che ne permettano il pieno decollo e siano promosse non solo con riferimento all'adozione internazionale, ma a tutta la materia.

- 6) Un discorso approfondito va poi fatto in relazione al problema delle cosiddette "restituzioni", cioè dei fallimenti adottivi con allontanamento dalla famiglia. Per quanto riguarda i fallimenti nelle adozioni internazionali segnaliamo che il fenomeno sta acquistando rilevanza tale che la Commissione per le adozioni internazionali ha assunto l'iniziativa di svolgere un'indagine che è attualmente in corso. Anche questo problema esige per il futuro un attento monitoraggio e un'ampia riflessione sugli interventi da svolgere.
- 7) Deve ancora, a proposito dell'adozione internazionale, sottolinearsi la necessità che il principio di sussidiarietà affermato sia dalla Convenzione dell'Aja sia dalla nostra legge, trovi una più efficace e concreta applicazione si da evitare che vengano adottati bambini stranieri solo perché poveri e da favorire anche in altri Paesi la tutela del diritto del minore alla propria famiglia. Pertanto, si ritiene indispensabile che siano attivate risorse economiche adeguate e significative per realizzare un tale intervento.

L'adozione mite

Collegato sia al tema dell'adozione sia a quello dell'affidamento familiare già trattati, è l'adozione mite. Si intende far riferimento con questa espressione a una delle quattro ipotesi dell'adozione in casi particolari, disciplinate dall'art. 44 della legge n. 184/83 e alle quali il legislatore di detta legge ha limitato gli spazi d'intervento della tradizionale adozione ordinaria; quella che è stata per secoli l'unico modello attuato di adozione prima di cedere il passo all'adozione legittimante con la legge n. 184/83; quella che consente l'adozione anche ai singoli e alle coppie coniugate; quella che pone solo un limite minimo nella differenza di età tra adottanti e adottando non uno massimo. L'ipotesi a cui si fa riferimento è quella dell'art. 44, lettera d), della legge citata.

Mentre infatti gli altri casi previsti dall'art. 44 sono tassativi e circoscritti, in linea con l'orientamento del legislatore del 1983 di prevedere la possibilità di ricorrere a questo modello di adozione solo in ipotesi residuali, quello disciplinato dalla lettera d) consente invece spazi di elasticità interpretativa, che in questi anni hanno coperto un'area d'interventi che l'adozione legittimante non poteva raggiungere e che oggi mirano probabilmente ad ampliarsi ancora.

Va detto a proposito dell'adozione mite che alcuni preferiscono, per indicarla, utilizzare il termine "adozioni aperte" per sottolineare l'assenza di pre-

clusione ai rapporti con la famiglia di origine, mentre altri chiedono che si continui a indicarla con il termine “adozione in casi particolari”. Peraltro la sostanza del discorso non cambia.

Analizziamo più in dettaglio questi profili.

La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi.

- a) Quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente) o per le deprivazioni subite o per gli handicap di cui è portatore. Quest'ultima ipotesi costituisce, ora, un caso autonomo che a seguito della riforma della 149/01 è previsto alla lettera c) dell'art. 44. Una previsione, com'è evidente, del tutto superflua, tanto più che limita la possibilità di farvi ricorso al caso del minore portatore di handicap che sia anche orfano dei suoi genitori. È pacifico, quindi, che ancora oggi il caso del minore abbandonato che, essendo portatore di handicap, non sia orfano continua a rientrare nell'ipotesi oggi disciplinata dalla lettera d). Si tratta peraltro di situazioni numericamente molto limitate.
- b) L'altro caso – più discusso, ma di fatto più utilizzato in sede giudiziaria – è quello in cui il minore abbandonato si trovi già presso un'altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. In questo caso l'impossibilità di affidamento preadottivo è intesa in senso giuridico, in quanto si ritiene cioè sussistere un contrasto tra la possibile adozione legittimante e l'interesse del minore, che deve sempre essere il punto di riferimento della normativa minorile e che, nel caso concreto, potrebbe risultare lesa dall'eventuale affidamento preadottivo che comportasse l'allontanamento del medesimo dalla famiglia nella quale ha vissuto, per inserirlo in altra che abbia i requisiti per l'affidamento preadottivo.

È noto, infatti, che la situazione di abbandono, prevista dall'art. 8 della legge n. 184/83 come fondamento della dichiarazione di adottabilità di un minore, si è venuta lentamente modificando negli ultimi venti anni. Man mano che il numero di minori istituzionalizzati si andava riducendo (dalle centinaia di migliaia di qualche decennio ai 15.000 circa di oggi, dei quali una certa parte costituita da minori stranieri grandicelli), la situazione di abbandono si è andata caratterizzando in modo diverso, passando dal tradizionale abbandono omissivo a quello commissivo. In sostanza, sempre meno sono stati i casi di adottabilità per i minori i cui genitori si siano del tutto disinteressati dei figli (con la sola eccezione dei minori non riconosciuti, che resta abbastanza significativa); sempre più sono quelli che hanno realizzato con il figlio una relazione interpersonale (ed una condotta) lesiva e pregiudizievole, tale da indurre il tribunale per i minorenni a ritenere che nella specie fosse da configurare una situazione di abbandono.

Questa evoluzione ha determinato il crearsi di una situazione molto più complessa rispetto a quella precedente, tanto che i criteri di determinazione delle situazioni di abbandono “commissivo”, utilizzati di volta in volta dai tribunali minorili, sono stati non raramente criticati anche in modo aspro dall’opinione pubblica.

Ma probabilmente quello che per lo più in questi casi non viene accettato non è l’adozione del figlio, quanto la totale interruzione dei rapporti con lui e quindi il modello di adozione applicato (quella legittimante). In sostanza, la zona grigia tra abbandono e semiabbandono si va ampliando e tende a essere occupata dall’applicazione dell’art. 44 lett. d).

Ciò sta avvenendo anche in un’altra direzione: quella riguardante i minorenni che, affidati in affidamento familiare, restino presso l’affidatario anche dopo la scadenza del termine dell’affidamento perché il rientro nella famiglia di origine è risultato irrealizzabile, sicché l’affidamento temporaneo si trasforma in affidamento familiare giudiziario a tempo indeterminato. In queste situazioni, nelle quali adeguati equilibri si sono già reperiti, la naturale evoluzione del rapporto – quella che produce minori cambiamenti e rischi rispetto a quella precedente – è l’adozione in casi particolari ex art. 44, lett. d). In tali casi, infatti, la relazione interpersonale non viene interrotta del tutto ma si realizza per lo più secondo modalità indicate dallo stesso tribunale e cioè con incontri notevolmente dilazionati tra minore e famiglia di origine e spesso in ambiente protetto. Anche il cognome del minore non cambia del tutto, perché quello dell’adottante si antepone a quello di origine che però rimane, mentre il rapporto di filiazione rispetto alla famiglia di origine non viene interrotto, anche se il minore acquista una nuova famiglia. In tal modo si assicura la tutela adeguata e stabile del minore senza cancellare del tutto la famiglia di origine e ottenendo per lo più l’adesione al progetto adottivo.

Si va così delineando un nuovo ruolo socioculturale dell’adozione ex art. 44, lett. d): quello che consegue al passaggio dall’essere uno dei pochi ultimi casi di un modello di adozione tradizionale e superato al proporsi come modello nuovo di adozione, funzionale a tutelare insieme il diritto del minore al pieno sviluppo della sua personalità (restando stabilmente in una famiglia idonea a educarlo) e, insieme alla tutela del suo diritto, a conservare le proprie radici nelle situazioni di semiabbandono o in quelle altre “zone grigie” nelle quali comunque la situazione si prospetta tanto complessa che il taglio netto dei rapporti, che l’adozione legittimante comporta, risulterebbe troppo doloroso e non risponderebbe fino in fondo all’interesse del minore.

Perciò si comincia a parlare di questo modello di “adozione mite” in contrapposizione al modello di “adozione forte” che è l’adozione legittimante.

Un tale orientamento ha trovato sostegno anche nella recente riflessione di autorevoli sociologi che mettendo in discussione la filosofia di fondo che presiede all’adozione legittimante, culturalmente intesa come “seconda nascita” del minore con cancellazione di ogni riferimento al suo passato (almeno fino ai 25 anni, salvo situazioni del tutto particolari) nega il dato di realtà e induce a preferirle in alcuni casi l’adozione mite, la quale invece lascia maggior spazio alla ri-

organizzazione familiare, consentendo anche una disciplina giudiziaria nei casi più delicati dei rapporti del minore con la famiglia di origine.

È opportuno che anche questo modello di adozione, che sta trovando spazio nella giurisprudenza di alcuni tribunali per i minorenni italiani, venga rilanciato dal Governo alle Regioni e quindi agli enti locali, affinché i servizi sociali si attrezzino al reperimento e alla formazione di famiglie affidatarie disposte autenticamente a rispettare le regole dell'affidamento, ma in grado anche, ove dopo i due anni previsti dalla legge la famiglia di origine non venga recuperata a un valido rapporto con il minore, di accoglierlo in adozione ed eventualmente in adozione mite se è opportuno che i legami parentali non vengano recisi drasticamente ma in modo graduale.

Anche a questo proposito si ritiene che la redazione di linee guida da indirizzare alle Regioni in materia di adozione sia quanto mai opportuna.

Il discorso dell'adozione mite si va ponendo anche con riferimento all'adozione internazionale e in particolare con riguardo alla *kafalà* araba, che la giurisprudenza italiana nega possa essere equiparata all'affidamento preadottivo e dare luogo a un'adozione legittimante. In questo caso si auspica un attento studio delle possibili modalità di intervento normativo che, evitando il paventato rischio di un'apertura indiscriminata al mercato dei bambini, possa assicurare l'effettiva tutela di minori appartenenti a quei Paesi che per ragioni religiose non aderiscono alla Convenzione del L'Aja. Il principio di solidarietà che permea tutta la disciplina dell'adozione non può consentire che una larga parte del mondo (l'Islam) trovi preclusa la via che consente nei modi più adeguati di alleviare le condizioni, talora molto difficili, dei suoi figli più deboli solo perché per ragioni religiose è loro impedita la strada dell'adozione legittimante.

Le comunità

Se la ricerca di un'altra famiglia temporaneamente o permanentemente sostitutiva della famiglia d'origine deve essere considerata la soluzione più vantaggiosa nei casi di minori con ambiente familiare non idoneo, è tuttavia ben noto che ci sono situazioni per cui tale soluzione non è possibile od opportuna.

È quindi necessario, dando per scontato il tramonto dell'istituto educativo assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture comunitarie di accoglimento dei minori.

Un primo sguardo fotografico alla realtà attuale chiarisce come si tratti di un universo estremamente variegato, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali organizzative (luoghi, rapporto numerico personale/utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni che tali strutture si autoattribuiscono (come unico esempio di quest'ultimo aspetto, ricordiamo l'esistenza di regole interne fortemente diversificate circa il mantenimento dei rapporti dei minori con le famiglie di origine).

I riferimenti normativi per ora operanti su scala nazionale (vedi capitolo I di questo documento), pur apportando regole di base (numero massimo di mi-

noni accolti, caratteristiche strutturali), non prevedono diversificazioni di funzioni fra strutture comunitarie né corrispondenti requisiti minimi. **Viceversa sarebbe auspicabile un'azione governativa di indirizzo in tal senso.**

In primo luogo potrebbero essere date indicazioni che completino la normativa vigente con altri requisiti minimi a valenza “trasversale”, applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori.

- 1) La necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all'interno della comunità, sia esso professionale o non professionale.
- 2) La predisposizione di percorsi di accreditamento con l'individuazione di requisiti puntuali che vadano oltre a quelli indispensabili ai fini semplicemente autorizzativi, sia sul piano strutturale sia organizzativo. Di tali percorsi di accreditamento la formazione permanente degli operatori con responsabilità educativa farà parte integrante.
- 3) La necessità di concepirsi attivamente “in rete” con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno a ogni singolo minore e al progetto predisposto con il servizio territoriale competente per garantirne l'ottimale percorso evolutivo.

Altri requisiti minimi saranno viceversa applicabili alle **single tipologie di comunità**. Si ritiene che, allo stato attuale, tale individuazione non possa essere che approssimativa, stante la notevole varietà di organizzazioni rappresentata nel Paese, ma può essere prudente prevedere fin d'ora l'avvio di un processo di specificazione qualitativa che possa portare, attraverso il lavoro di appositi gruppi consultivi, alla puntuale riconoscibilità delle funzioni attribuite alla struttura e alla conseguente indicazione di adeguatezza a particolari aree di problemi: ciò faciliterebbe sia l'operatività interna alla struttura, sia la razionalizzazione dei processi di ricerca delle risposte ottimali da parte dei servizi incaricati della protezione e della cura del singolo minore, sia la verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza dei progetti educativo terapeutici applicati nel singolo caso.

In attesa di arrivare a tale più organica ricognizione delle risorse comunitarie da promuovere, si possono suggerire i seguenti minimi irrinunciabili per le strutture esistenti, schematizzabili grossolanamente in comunità familiari, comunità di pronto intervento, comunità alloggio, gruppi appartamento.

Per altre tipologie, come le comunità terapeutiche che accolgono minori che oltre ad avere una famiglia non idonea soffrono di patologia psichiatrica o sono portatori di handicap, non siamo attualmente in grado di specificare ulteriori raccomandazioni.

Comunità familiari

Sono quelle in cui le caratteristiche umane, culturali, affettive, relazionali sono allo stesso tempo centrali e non schematicamente determinabili in termi-

ni tecnici. Esse sono particolarmente adatte a garantire processi di appartenenza analoghi a quelli possibili in una famiglia, nonché stabilità e “normalità” della situazione di vita.

Oltre ai parametri posti per legge sulle caratteristiche strutturali e sul numero massimo di minori accolti (sei), pare auspicabile proporre:

- a) presenza di una coppia genitoriale, preferibilmente con figli propri, come responsabili educativi;
- b) presenza, qualora il numero di minori accolti superi i tre, di personale educativo aggiuntivo, con caratteristiche di stabilità e professionalità. A essi può utilmente aggiungersi una rete di volontariato.

Comunità di pronto intervento

Trattano non soltanto la situazione di disagio, solitamente grave, che ha portato all'immediato allontanamento dal nucleo familiare, ma una fase particolarmente critica che si somma al disagio di base. Infatti, l'allontanamento, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Compiti principali di tali comunità (si veda anche quanto esposto in proposito nell'approfondimento tematico sull'abuso) sono:

- maneggiare la “crisi”, sul piano individuale e su quello delle dinamiche di gruppo, per proporre comportamenti più funzionali e migliorare l'accesso alle problematiche personali e relazionali di ciascun ospite, come facilitatore dei primi processi di elaborazione psicologica;
- lavorare intensamente e competentemente, in stretta collaborazione con i servizi sociosanitari preposti al caso, sulla relazione del minore con la famiglia d'origine per arrivare a verificare in tempi contenuti la recuperabilità della funzione genitoriale nella stessa.

A tal fine appaiono necessarie le seguenti caratteristiche:

- a) numero massimo di minori accolti non superiore a otto;
- b) professionalità degli educatori;
- c) alto rapporto educatori/bambini;
- d) una regolare supervisione psicologica del gruppo degli educatori;
- e) limiti di permanenza tra sei mesi e un anno.

Comunità educative

Tipologia molto variegata, di cui è difficile a oggi definire i connotati. È la categoria di cui probabilmente va più discussa l'evoluzione futura nella prospettiva di una piena razionalizzazione delle risorse alternative alla famiglia d'origine.

Allo stato attuale, va posto il problema dell'adeguatezza di strutture in cui operano educatori a turno e che non abbiano la specificità e la temporaneità delle comunità di pronto intervento, specialmente per i minori fino a 12 anni, per cui la comunità familiare, come sopra individuata, non può che essere pre-

feribile in quanto più adeguata ai bisogni di appartenenza del bambino fino a quella età.

In una fascia di età successiva, in cui le capacità di autonomia e individuazione dei minori crescono, è pensabile che un'attenta specificazione nell'organizzazione di vita e nelle attività e una capacità di selezione del gruppo degli ospiti (per sesso, per fascia d'età, per provenienza, per ogni altro genere di affinità) permetta di compensare la relativa tenuità del legame con l'adulto con la promozione di un funzionale e costruttivo rapporto tra pari.

È difficile, allo stato, individuare requisiti minimi da aggiungere a quelli "trasversali".

Gruppi appartamento

Con questo termine si intende solitamente parlare di quelle strutture di avvio all'autonomia per adolescenti, in cui l'apporto dell'educatore è finalizzato prevalentemente alla promozione della capacità di autogestione nel gruppo dei pari, come preludio all'inizio di una vita indipendente. Tali strutture riguardano minori di oltre 16 anni e spesso li accompagnano anche oltre la maggiore età, qualora necessario per il progetto educativo, in regime di prosieguito amministrativo. Spesso si avvalgono utilmente di una cerchia di volontari che fanno da "ponte" tra la vita comunitaria e il futuro autonomo, costituendo una prima rete di relazioni amicali a cui appoggiarsi. Come per le comunità familiari, il "fattore umano" appare centrale e poco assoggettabile a schematizzazioni. Ciò si somma all'alta necessità di differenziare e adeguare alle caratteristiche personali di ciascun ospite il progetto educativo.

Anche in questo caso è difficile individuare dei requisiti minimi.

Si può auspicare almeno:

- a) un ridotto numero di minori accolti (non superiore a quattro);
- b) la garanzia della copertura economica, dietro presentazione del progetto educativo, per tutta la durata del prosieguito amministrativo (21 anni).

GLI APPROFONDIMENTI MONOTEMATICI

Passando ora alla trattazione del secondo ordine di argomenti inizialmente prospettato è cioè quello relativo agli approfondimenti monotematici, viene qui di seguito proposta la trattazione di due questioni di grande rilievo: la prima riguarda l'abuso all'infanzia e la seconda la devianza minorile.

3. L'abuso

Sono note l'ambiguità e la difficoltà della definizione dei confini non soltanto tra le varie tipologie di disagio ma della stessa nozione di disagio.

Pare di poter individuare a oggi **tre aree** nel complessivo tema del “disagio in età evolutiva”: l’abuso (inteso nella ampia accezione del Consiglio d’Europa del 1981)²; la devianza; il disagio in senso più lato.

L’abuso si caratterizza per una componente di “danno attivo” portato al minore dai datori di cure (prevalentemente i genitori ma anche le figure di riferimento affettivo ed educativo presenti nel suo ambiente di vita). Anche il concetto di “trascuratezza” va in prima istanza considerato nel suo significato di “attiva sottrazione di cure” laddove non c’è oggettiva impossibilità a fornirle.

Può essere utile ricercare dei confini concettuali tra questa e altre forme di disagio. Pensiamo ad esempio **all’insufficienza delle cure**, spesso confusa con la trascuratezza: in quest’ultima area vanno collocate tutte le condizioni di “insufficienza oggettiva” (pensiamo alla povertà, all’arretratezza culturale, ma anche ai vari momenti di crisi che una famiglia può attraversare: gravi malattie del bambino o degli adulti, separazioni coniugali difficili, quando viene meno il lavoro ecc.). In tutte queste condizioni non c’è danno attivo contro il bambino ma una situazione di **caduta delle risorse** sane nella famiglia, che inevitabilmente ha una ricaduta negativa anche sulle cure per il bambino.

Pur appartenendo ambedue le condizioni al concetto di “pregiudizio”, come definito dalla legge, la distinzione pare utile per diversificare le relative risposte istituzionali.

Mentre nel secondo caso diventa necessario ideare risposte che mirino all’*empowerment* dell’intera famiglia, intervenendo con risorse compensatorie della temporanea insufficienza e con supporto e accompagnamento per ogni membro “oggettivamente” sofferente della famiglia – compreso il bambino – nel primo caso bisogna con decisione e tempestività riconoscere il “conflitto d’interesse” che si è creato tra il minore e i genitori (o altre figure di riferimento) e intervenire per fermare il danno, mettendo in atto protezione e cura. Esse saranno qualitativamente diverse dal più generale “supporto” individuato per le situazioni dell’altro tipo, e richiederanno risorse specializzate e sofisticate, come si addice per la presa in carico di una patologia grave, cronica, disabilitante e capace di provocare perversione del funzionamento psicologico della vittima, con ricadute sul suo successivo comportamento.

² Per *abuso* si intende, secondo la definizione del Consiglio d’Europa del 1981, «quell’insieme di atti e carenze che turbano gravemente il bambino attentando alla sua integrità corporea e al suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, le cui manifestazioni sono: la trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di altri che hanno cura del bambino». A tale definizione ormai ventennale si allinea quella più recente, proposta a Ginevra, dell’OMS (1999) che recita: «Per maltrattamento all’infanzia si intendono tutte le forme di cattiva cura fisica e affettiva, di abusi sessuali, di trascuratezza o di trattamento trascurante, di sfruttamento commerciale o altre, che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, la sua sopravvivenza, il suo sviluppo o la sua dignità nel contesto di una relazione di responsabilità, di fiducia o di potere».

In ambedue le definizioni si nota l’accento sulla qualità attiva del danno portato al bambino (“attentando”, “cattiva”). Ciò ovviamente prescinde dall’identificazione di “colpe”, ma comporta l’individuazione di condotte traumatogene da fermare, persino se il pregiudizio atteso sia solo “potenziale”.

Ovviamente ci possono essere “terre di confine”. Ciò accade, per esempio, quando si assiste alla cronicizzazione della situazione di insufficienza, che si dimostra refrattaria agli aiuti pure forniti, ponendo il rischio di danni ingenti nel percorso evolutivo del minore. Anche in questo caso, però, le risposte istituzionali dovrebbero essere di una qualità diversa da quelle per le situazioni di abuso. Anche se si dovesse pensare alla stabilizzazione di risorse sostitutive a supporto permanente di una famiglia “insufficiente”, si penserà ad affiancare risorse educativo affettive che garantiscano la risposta sufficiente ai bisogni infantili senza interrompere quanto, pur inadeguato, viene dalla famiglia di origine (pensiamo agli affidi e all’adozione mite). Ben diverso è il caso quando ci si trova di fronte a gravi maltrattamenti e abusi: qui è necessario interrompere in maniera incisiva l’azione dannosa sul minore, pensando, nel caso non siano attivabili separate o residue o risanabili risorse familiari protettive, a una sostituzione integrale delle stesse.

L’esperienza insegna (troppe volte i servizi sociosanitari si trovano in questa condizione) che confondere le situazioni e di conseguenza mirare erroneamente l’intervento rischia di comprometterne l’efficacia, con grande spreco di risorse ed esiti talvolta irreparabili.

3.1 Il problema

Va preso atto della realtà grave, diffusa e con andamento cronico dei maltrattamenti e degli abusi sessuali a danno dell’infanzia. Si tratta di un fenomeno solo in parte riconosciuto: l’inchiesta CENSIS del 1998 riportava una prevalenza dello 0,2% per i casi denunciati di solo abuso sessuale, ma le inchieste retrospettive, anche italiane, rivelano un “sommerso” che si aggira intorno al 20%, con un rapporto da 1 a 100 tra “emerso” e “sommerso”.

L’intervento tempestivo di valutazione e cura in materia di abuso e maltrattamento all’infanzia è raccomandato per tutti i bambini vittime di abuso dall’American Academy of Pediatrics (1999). Esso ha anche un sicuro valore preventivo sulla patologia adulta: le statistiche dimostrano che il 50% delle giovani tossicodipendenti e un terzo delle pazienti psichiatriche ambulatoriali è un ex vittima di abuso sessuale non trattata; possiamo da qui facilmente inferire quanto peso specifico sulla patologia adulta possa essere attribuito al complesso di tutte le forme di abuso nell’infanzia.

Una materia così importante, numericamente rilevante e di estrema delicatezza – anche per i risvolti istituzionali giudiziari – è già stata all’attenzione del precedente e di questo governo in più progetti e atti di indirizzo. Chiara continua a essere l’indicazione della necessità di fronteggiare con interventi protettivi e riparativi i danni solitamente gravi che derivano dall’aver vissuto in tenera età simili esperienze altamente traumatiche. **Se sul piano della cura** tale indicazione risulta dall’aver individuato l’attività di diagnosi e terapia in questa materia come 100% a carico del Servizio sanitario nazionale (livelli essenziali di assistenza) **sul piano giudiziario** essa trova conferma in due leggi emesse negli ultimi 6 anni (legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, e

legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*).

Affinché il fenomeno possa essere adeguatamente conosciuto e trattato è opportuno dare oggi forma sistematica alla sua rilevazione. In questa direzione si possono fare le seguenti ipotesi.

A) La messa a punto di **sistemi di registrazione** costanti e omogenei **dell'incidenza** (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con adeguata individuazione di subcategorie e degli elementi caratterizzanti. Come è noto in altre nazioni (Gran Bretagna, Stati Uniti) sono attivi registri nazionali che permettono di tenere sotto osservazione il fenomeno sia per correlarne le dimensioni con l'efficacia, ad esempio, di programmi di prevenzione primaria o secondaria (diagnosi precoce) sia per dare forma adeguata alla programmazione degli investimenti di risorse economiche e umane.

Diventerebbe così anche possibile analizzare l'andamento dell'incidenza dei casi "emersi" di anno in anno, per giungere a identificare le cause delle fluttuazioni e la relazione di queste ultime con l'intervento e il sistema istituzionale dello stesso (analogamente a quanto avviene, ad esempio, negli Stati Uniti).

Dopo una eventuale fase di sperimentazione (per esempio su territori regionali a campione), occorre che tale Registro sia oggetto di una legge di iniziativa governativa, che dettagli e definisca le caratteristiche dei fenomeni oggetto di rilevazione e le procedure per attuare quest'ultima.

B) Di affidare ad agenzie competenti un'organica **ricerca** "retrospettiva" sulle **vittime di abuso sessuale** (analisi della prevalenza). Come è noto, tali ricerche rilevano la prevalenza del fenomeno nella popolazione adulta o giovane-adulta, attraverso l'uso di inchieste variamente programmate e somministrate. Ne è risultato, nei Paesi dove tali inchieste sono state ormai da venti anni applicate, analizzate e periodicamente aggiornate, un quadro più vicino alla effettiva consistenza del problema di quanto possa derivare dalle rilevazioni dei casi denunciati o in atto: come sopra richiamato, la proporzione "emerso"- "sommerso" è generalmente di 1 a 100.

Dati simili sistematicamente raccolti nel nostro Paese ancora mancano, mentre sono presenti, oltre che negli Stati Uniti, anche in Inghilterra, Francia, Svizzera.

C) Una fattispecie emergente è quella della "**violenza assistita intrafamiliare**", che comprende atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica compiuti su figure di riferimento (in grande prevalenza le madri) o comunque affettivamente significative per il bambino (spesso fratelli/sorelle). Se un'abbondante bibliografia sul tema induce a guardare con grande preoccupazione tale forma di violenza,

come capace di produrre danni a breve e lungo termine pari a quelli derivanti dalle altre forme di abuso, spesso estensione e gravità di questa condizione vengono sottovalutate o stemperate nella più ampia nozione di “conflitto familiare”. Ciò impedisce un’adeguata presa d’atto del problema e la promozione di opportune forme di intervento.

Anche su questo tema è necessario attivare tempestivamente forme di **raccolta dati** che definiscano con precisione i contorni del problema e lo quantifichino.

3.2 Le risorse

Nell’arco degli ultimi vent’anni si sono sviluppate nel nostro Paese competenze specializzate per l’intervento in questa materia, che soprattutto negli ultimi 5 anni (specie sotto l’impulso della n. legge 285/97) si sono estese a buona parte del territorio, almeno sotto forma di sensibilizzazione e formazione ai primi interventi, ma anche con la costituzione di **servizi operativi specializzati**. Essi, pur necessariamente integrandosi nella rete più ampia dei presidi e delle professionalità attivate intorno all’intervento in queste situazioni (giudiziarie, sociali, educative, legali, volontariato ecc.), devono raggiungere gradi di competenza ed efficienza adeguati alla complessità e specificità del compito di diagnosi e cura, strettamente connesso a quello di protezione, dei minori e delle loro famiglie.

Talora, tali competenze sono state ricavate dalla flessibilità di professionisti e organizzazioni pubbliche, man mano che il bisogno affiorava, come articolazione di servizi già esistenti (consultori familiari, servizi materno-infantili, servizi di neuropsichiatria infantile, servizi tutela dei Comuni ecc. ecc.); oppure si devono all’attivazione di privati, specie nel “privato sociale”.

Tali servizi sempre più si individuano come dotati di caratteristiche non sovrapponibili a quelle di altri più tradizionalmente deputati alla presa in carico della sofferenza psichica infantile e delle difficoltà familiari. Infatti, mentre i servizi di neuropsichiatria infantile (o analoghi) si occupano di psicopatologia infantile utilizzando di norma la famiglia come “collaboratore” (e quindi “vedono” bambini, ma poco trattano patologia familiare), e i consultori familiari si occupano di problematiche familiari che coinvolgono adulti (e quindi di norma non trattano bambini), i servizi per l’abuso e il maltrattamento si occupano sia di bambini sofferenti sia delle loro famiglie patologiche, che sono a loro volta causa prima della patologia dei bambini. Risulta tecnicamente e clinicamente evidente che occorra per questi ultimi servizi una fisionomia *ad hoc*.

Altra rilevante differenza è che la famiglia maltrattante non è in grado di riconoscere e farsi carico del proprio problema e quindi di chiedere aiuto. Essendo indiscutibile che il primo obiettivo da porsi in favore del bambino maltrattato/abusato è quello di risanare la sua famiglia d’origine, per garantire al minore di poter permanere in essa nel rispetto della sua persona e dei suoi bisogni a ogni livello, è necessario sviluppare tecniche efficaci per lavorare con le famiglie maltrattanti in assenza di motivazione e, nei casi sfavorevoli, poter arrivare in un tempo limitato a un giudizio sull’esistenza di sufficienti competenze

genitoriali (i “minimi” di adeguatezza genitoriale) e/o della loro recuperabilità e a quali condizioni. Di conseguenza, mentre i servizi che fanno leva sulla capacità di chiedere aiuto dei pazienti in difficoltà operano di norma in assenza di collegamenti con l'autorità giudiziaria, l'ultimo al contrario si avvale e deve sempre tener conto in modo integrato del quadro giudiziario, sviluppando interventi che richiedono ulteriore specifica competenza.

È dunque necessario che chi opera per la tutela della salute dei bambini maltrattati e abusati abbia **orientamenti minimi omogenei** sul territorio nazionale, non solo dal punto di vista delle **competenze professionali** ma anche della **forma organizzativa**, su cui esiste ancora una amplissima discrezionalità e diversificazione e che, in molte realtà, si pone come ostacolo e non come facilitatore all'espressione di competenze complete e adeguatamente specializzate sulla materia. Pensiamo ad esempio alle frequenti situazioni in cui l'abuso all'infanzia è affrontato da servizi che istituzionalmente o per prassi non comprendono la terapia, anche prolungata, tra le proprie funzioni o all'opposto sono orientati alla diagnosi e cura, ma senza ragionare anche in termini di protezione. Viceversa è necessario operare sia per mantenere elevata la qualità dell'intervento sia per mantenere specificità dell'istanza clinica, che in questi casi comprende diagnosi e cura, nonché gli interventi di protezione indispensabili per poter successivamente curare.

Tali esigenze erano state già con precisione segnalate dal Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento all'infanzia del 2001, allegato al testo originale, quando venivano raccomandati: la realizzazione di servizi integrati sulla materia, la promozione di una progettazione mirata alla creazione di servizi, l'attivazione di percorsi formativi per l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi. Sempre nello stesso documento veniva sottolineata l'imprescindibilità di competenze organicamente adeguate alle funzioni di rilevamento, diagnosi, protezione e trattamento, ribadendo la stretta connessione tra tali funzioni, concepite come appartenenti a servizi psico-socio-sanitari preposti alla presa in carico dei casi di abuso all'infanzia, comprensivi di più professionalità integrate.

Affinché la consapevolezza del problema trovi reali sbocchi operativi occorre che non si crei una forbice inopportuna tra il livello dei servizi, pubblici e privati, che si stanno da anni formando e attrezzando per fornire prestazioni di conveniente qualità tecnica in risposta a questa patologia e in linea con gli indirizzi sopra espressi, e il livello della programmazione politico-amministrativa.

In vista, poi, della generalizzazione delle indicazioni e procedure relative alla trasformazione funzionale del Servizio sanitario nazionale da gestore diretto dei servizi a organizzatore degli stessi, attraverso il meccanismo dell'accreditamento, sembra opportuno predisporre atti di indirizzo in materia di **organizzazione di servizi** contro il maltrattamento e l'abuso sessuale di minori.

Le **linee d'azione** potrebbero essere le seguenti.

- A) Predisporre, sulla base dell'analisi di ciò che già esiste in Italia nel campo dei servizi specialistici contro il maltrattamento e l'abuso all'infan-

zia, **linee di indirizzo nazionali** circa i requisiti minimi organizzativi e professionali per estendere, a tutto il territorio nazionale con la maggiore omogeneità possibile, modelli di funzionamento di tali servizi e per definire di quali risorse sanitarie e sociosanitarie debbano essere l'articolazione specialistica.

B) Promuovere e coordinare l'attività delle Regioni affinché nel proprio ambito territoriale provvedano a predisporre **linee guida** per i propri dipendenti e collaboratori sulla materia dell'abuso all'infanzia, arrivando a definire: le modalità di integrazione tra i servizi (sociale, sanitario, educativo) e tra questi e le istituzioni giudiziarie (civile minorile e penale ordinario); l'articolazione anche temporale degli interventi e gli strumenti tecnici da applicare in ogni fase dell'intervento; l'organizzazione prescelta sul territorio regionale per dare esecuzione alle linee di indirizzo di cui al punto A. Contemporaneamente, agli obblighi va fatta corrispondere una incisiva tutela, anche legale, degli operatori, in considerazione del notevole grado di esposizione connesso all'occuparsi di una materia così delicata.

È noto che già alcune Regioni si sono mosse in questo senso (Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte), producendo testi lodevoli e in parte anche convergenti, ma che ancora risentono della sporadicità dell'iniziativa.

C) Aumentare le risorse finanziarie specifiche destinate alla prevenzione e alla cura della violenza all'infanzia, attraverso **stanziamenti mirati**, sia a livello regionale che nazionale.

D) Ancorare il **finanziamento dei progetti e delle iniziative formative** dei servizi e dei professionisti all'esecuzione delle direttive sopra richiamate, in modo da ottenere la massima efficacia nell'acquisizione di competenze non solo scientificamente adeguate ma adatte alla traduzione operativa.

E) Porre specifica attenzione al problema delle **vittime di abusi** che chiedono aiuto **alla soglia della maggiore età** (area a rischio di incontrare un "vuoto" di risposte), garantendo sia l'estensione fino al 21° anno d'età degli interventi di protezione, diagnosi e cura riservati ai minorenni sia la ricerca di risposte appropriate per questa particolare fascia d'età.

3.3 L'intervento giudiziario: provvedimenti specifici

Per quanto ormai sia lunga la consuetudine di integrazione tra servizi deputati a dare protezione e cura al bambino vittima di pregiudizio e le istituzioni giudiziarie (il tribunale per i minorenni per i provvedimenti sulla potestà genitoriale a tutela del bambino e il tribunale ordinario per l'accertamento e il giudizio nei casi di gravi maltrattamenti fisici e di abuso sessuale), non ci si può nascondere che ancora importanti preoccupazioni in proposito persistono.

Da un lato, l'azione giudiziaria da sola, mirata alla protezione fisica del bambino dalle circostanze che possono danneggiarne la persona e il percorso evolutivo, spesso non raggiunge l'obiettivo anche di una vera "protezione mentale", unica premessa a processi di riparazione terapeutica che possano scongiurare il rischio di segni post-traumatici indelebili nella sua personalità: evenienza che in sostanza vanificherebbe l'efficacia degli interventi giudiziari mirati all'interruzione dell'esperienza traumatica. È quindi indispensabile che l'azione giudiziaria sia costruita in modo tale da contenere in sé le condizioni per cui l'azione riparativa, indispensabile per le vittime di abusi e maltrattamenti, venga compiuta.

D'altro canto, mettere in atto interventi protettivi risulta dall'azione di sistemi che obbediscono a logiche complesse. Tali sistemi incidono sulla realtà fattuale in cui il bambino è inserito, inevitabilmente e dolorosamente, in quanto si trovano a contrastare un "diritto di vita e di morte" degli ambiti di appartenenza naturali, e per questo potentissimi sul piano "mentale". Devono ancorarsi a un sistema di norme in cui tutte le parti in causa possano riconoscersi e sentirsi garantite. Da ciò discendono complessità, rigidità, tempi lunghi, contraddizioni, multiple possibilità di inefficienze. Nessuna meraviglia, quindi, che nello sviluppo dell'intervento protettivo molte siano le occasioni per il bambino di **vittimizzazione secondaria**, che confermeranno interiormente gli schemi consolidati di impotenza e disvalore.

In definitiva, non fare abbastanza affinché la protezione fisica si accompagni a protezione psichica, oppure ferire maldestramente nel mettere in moto la macchina protettiva, sono rischi presenti, sfortunatamente frequenti.

Per scongiurare questi rischi si possono ipotizzare queste **iniziative specifiche** (che si aggiungono alle istanze trasversali altrove richiamate).

- A) **L'articolo 609 decies cp**, introdotto dalla legge 66/96, di cui si riporta il testo in nota³, è di fondamentale rilevanza per assicurare il "circolo virtuoso" tra protezione del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con i percorsi giudiziari e valorizzazione delle professioni d'aiuto che possono dargli la desiderata protezione anche psichica. Se si dovessero sintetizzare gli **obiettivi** strettamente interconnessi da proporsi, si potrebbe utilizzare questa formula: garantire efficace protezione al

³ Articolo 609 *decies*, ex legge 66/96 (Comunicazione al tribunale per i minorenni)
 «Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quinquies* e 609 *octies* commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609 *quater*, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni.
 Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenni è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenni e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede.
 In ogni caso al minorenni è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.
 Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento».

bambino nel percorso giudiziario, garantire efficace protezione al protettore (professionista e/o genitore⁴) del bambino.

Pur nella sua formulazione generica, ma proprio per questo ampia, in tale articolo traspare preoccupazione per la tutela della salute del bambino durante lo svolgimento delle procedure penali, e quindi dal momento della segnalazione a quello della sentenza definitiva, riconoscendo a tale periodo non solo una potenziale pericolosità, ma anche una speciale significatività. In esso è sancito il bisogno-diritto del bambino a un sostegno intensivo per sormontare le difficoltà indotte dal procedimento giudiziario; si stabilisce un ruolo centrale dei genitori, ovviamente qualora protettivi, e del bambino stesso nel designare le persone da cui sente di poter essere aiutato; funzione primaria è attribuita ai “servizi istituiti dagli enti locali” e cioè proprio a quelli che esprimono competenze socio-sanitarie per la presa in carico delle piccole vittime, e questi ultimi non compaiono soltanto in veste di accompagnatori del bambino ma di partner dell’autorità giudiziaria, obbligatorio (la formulazione «si avvale» appare tassativa), «in ogni stato e grado del procedimento», cioè in tutte le funzioni possibili che le loro specifiche competenze permettono. Inoltre, quando al terzo comma si parla di «assistenza» senza l’aggiunta di aggettivi, che andrebbe assicurata «al minore», si può argomentare che essa possa anche comprendere l’assistenza legale, che, secondo talune interpretazioni, bene potrebbe spettare all’ente preposto alla globale tutela della salute del bambino, in quanto libero da ogni condizionamento derivante dalla posizione degli adulti parte nel processo. Concretamente ciò è attuabile, grazie al consulente legale che fa parte (o dovrebbe far parte) integrante dei servizi territoriali.

Non c’è dubbio che questa norma venga sommarie trascurata. All’interno di un gruppo di servizi aderenti al Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l’abuso all’infanzia) particolarmente impegnato nella presa in carico degli abusi sessuali, è stata distribuita nel 2000 una scheda di rilevazione sull’applicazione, comma per comma, dell’articolo 609 *decies*. Le prime risultanze sono scoraggianti e sconcertanti a un tempo, per la distanza documentata tra teoria e prassi. Del resto, nulla nella legge allude a sanzioni nel caso tale articolo non venisse applicato; e ciò costituisce senz’altro un punto di debolezza. Niente vieta, però, di attivare sul tema una sensibilizzazione che ottenga attraverso il consenso quello che non può essere imposto.

⁴ Per quanto riguarda il possibile ruolo del genitore non abusante nella protezione del bambino, va rilevato che anch’esso, quando emerge un sospetto di abuso sessuale sul figlio, si trova a vivere un’esperienza altamente traumatica. Ha quindi bisogno anche lui di supporto e cura, per sormontare la crisi personale (“come mai non ho capito prima? ma è proprio vero? cosa succederà della mia vita e di quella di tutta la famiglia?” e altre domande ancora), prima di poter validamente aiutare il bambino.

Per valorizzare tale articolo di legge, fondamentale per la tutela del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con l'istituzione giudiziaria penale, e arrivare a rendere meno discrezionale la sua corretta applicazione, bisognerebbe innanzi tutto estendere la rilevazione di dati documentabili circa l'attuale applicazione. Tale rilevazione dovrebbe essere estesa, su località campione, a tutt'e tre le istituzioni coinvolte, e cioè i servizi per la tutela e per la cura, il tribunale per i minorenni e il tribunale ordinario penale.

In secondo luogo sarebbe opportuno inserire nelle linee d'indirizzo destinate alle Regioni, affinché promuovano linee guida per i propri dipendenti e collaboratori circa il comportamento più utile e corretto nelle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia, particolare raccomandazione circa l'attenta promozione dell'applicazione dell'articolo 609 *decies* cp.

B) Altro nodo problematico è costituito dalla **lunghezza dei procedimenti penali**, nei casi di abuso sessuale all'infanzia.

In molti casi le ragioni sono collegate all'estenuante contraddittorio cui viene lasciato spazio nei dibattimenti, alle rinnovate richieste di ulteriori, e "neutrali", accertamenti avanzate dalla difesa dell'imputato o da giudici incerti, che hanno come oggetto quasi sempre il bambino, con ovvie conseguenze di malessere e riattivazione dell'esperienza di vittimizzazione. Il costo per le piccole vittime è altissimo: non c'è mai modo di mettere la parola "fine" almeno alla battaglia per essere riconosciuti meritevoli di soccorso; altrettanto non si vedono spiragli circa l'assetto che la propria vita prenderà dopo il cataclisma; energie preziose rimangono distratte dalla loro funzione precipua, garantire buoni investimenti evolutivi. Sul piano del lavoro clinico viene favorito, dall'interminabile attesa, un congelamento psicologico: perché il bambino dovrebbe avviarsi a serie riformulazioni del proprio mondo personale e relazionale, se c'è sempre la possibilità che un giorno l'accusato venga riconosciuto innocente e tutto ricominci come prima? Ciò può comportare un vero disastro rispetto alla possibilità di trovare tempestivamente strategie di adattamento nuovo e di ricostruzione per il futuro.

Un comma dell'ormai famoso articolo 111 della Costituzione ("giusto processo") afferma che «la legge assicura ragionevole durata» dei processi. Esistono quindi i presupposti, lasciati nella declinazione alla discrezionalità dei tribunali, per dare al termine "ragionevole" un significato che a rigor di logica non può essere univoco per tutti, ma che deve ammettere una specificità per i soggetti in età evolutiva. Inoltre, la legge 89/01 (*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*), riprendendo la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di Strasburgo (ratificata con legge n. 848 del 1955), stabilisce le procedure per la ri-

chiesta di indennizzo nel caso che dal prolungarsi dei processi derivi un «danno patrimoniale o non patrimoniale».

È dunque la magistratura che attraverso le proprie decisioni e i propri strumenti attuativi, opportunamente stimolati dall'iniziativa governativa, dovrebbe tener conto di quanto sopra, riconoscendo l'opportunità di "corsie preferenziali" (in analogia a quanto garantito all'imputato detenuto) per le situazioni processuali che coinvolgono minorenni, e tanto più quanto più tenera è l'età del bambino coinvolto: tale orientamento andrebbe giustamente a favore non solo delle piccole vittime di abuso sessuale, ma di tutti i minorenni parti lese o autori di reato, evitando auspicabilmente enfasi sulla materia dell'abuso e radicandosi in un altro articolo costituzionale, l'articolo 31, che sancisce la tutela dell'infanzia.

C) **L'ascolto del minore**

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata con legge n. 176/91) afferma che il fanciullo capace di discernimento ha diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, va ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne. La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Strasburgo, 1996), non ancora ratificata in Italia, ribadisce lo stesso diritto nonché quello di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato, di poter esprimere la propria opinione, di essere informato delle possibili conseguenze di tale opinione e di ogni decisione. Le leggi 476/98 (adozione internazionale) e n. 149/01 (adozione e affidamento) hanno introdotto nelle procedure oggetto delle suddette leggi l'obbligo dell'ascolto del minore di età superiore ai 12 anni e anche inferiore, in considerazione delle sue capacità di discernimento.

La normativa citata renderà, quindi, dovuto l'ascolto del minore con sempre maggiore ampiezza. Benchè il principio dell'ascolto del minore si ponga culturalmente come un passo avanti nella considerazione dello stesso come soggetto a tutti gli effetti, vanno sottolineati i rischi di un'interpretazione adultocentrica sia del "discernimento" del bambino sia della sua capacità di costruire da solo ed esprimere efficacemente pensieri spesso troppo complessi anche per un adulto, per di più in circostanze che percepisce cariche di rilievo. Tali rischi si pongono con particolare enfasi nel caso dei bambini maltrattati e/o abusati, per una serie di motivi.

Mentre nel caso della testimonianza in procedimenti penali in cui sia vittima e/o testimone il bambino può essere aiutato a distinguere con chiarezza il significato e i modi dell'interlocuzione con il giudice, finalizzati all'accertamento dei fatti, non altrettanto agevole è giungere ad analoga chiarezza quando l'ascolto da parte del giudice ha come fine di rilevare l'opinione e il pensiero del bambino. Va, inoltre, tenuto conto del fatto che, molto più che in altre situazioni di disagio in senso lato, il minore maltrattato o abusato chiamato a esprimere la propria opinione su relazioni in cui sperimenta una forte ambivalenza e conflittualità interna (ad esempio nei

procedimenti civili in cui deve definirsi nel rapporto complicato e doloroso con i familiari) non può essere considerato “libero” di manifestare il proprio pensiero, se questo non raggiunge un conveniente livello di elaborazione e chiarimento. Va, infine, rilevato che per molta parte del periodo evolutivo, e tanto più quanto più il suo assetto psicologico è di tipo post-traumatico, il bambino si avvale ampiamente di linguaggi e strumenti di elaborazione mentale non verbali, che risultano ovviamente sacrificati, e spesso deformati, se forzati a tradursi in termini verbali.

Sarebbe utile di conseguenza:

- a) prevedere stringenti sistemi di monitoraggio sugli effetti dell’applicazione diffusa dell’ascolto del minore, specie se vittima di abuso, nei procedimenti giudiziari civili e minorili;
- b) predisporre iniziative formative per i magistrati, finalizzate a mettere in luce la complessità di questo atto e a dare strumenti per decodificarne i significati.

D) **Il bambino testimone**

Pur essendo da tempo operanti norme per facilitare l’assunzione della testimonianza della vittima di abuso sessuale minorenne (come introdotte dalla legge 66/96 e 269/98, nell’art. 398 cpp, comma 5 *bis* e nell’art. 498 cpp, commi 4 *bis* e 4 *ter*), nelle forme della cosiddetta **audizione protetta**, un rischio reale è invece che questa forma di protezione si riduca, a seconda di chi la applica, a una forma sempre più vuota di sostanza. Ciò deriva in parte dal ruolo e dalla preparazione degli ausiliari prescelti dal magistrato nell’assistere in tali circostanze, in parte dall’insufficiente preparazione del minore stesso, cognitiva ed emotiva, al compito che lo attende.

È possibile attivare utili correttivi.

- a) Come è noto gli ausiliari del giudice, nelle audizioni testimoniali di bambini, sono scelti tra gli “esperti di psicologia infantile”. Già la definizione è ampia: ma soprattutto è in questione il possesso di competenze specifiche per svolgere quel preciso compito, ovviamente delicato sia sul piano dell’incontestabilità e correttezza dell’ascolto sia sul piano dei costi psicologici per il minore coinvolto. Nella letteratura e nella prassi internazionali, soprattutto negli anni Novanta, sono state analizzate le migliori tecniche di audizione testimoniale dei minori, con acquisizioni in larga parte convergenti, ma tutt’altro che diffusamente note agli “esperti in psicologia infantile”. Sarebbe quindi opportuna, in accordo con la magistratura, con gli ordini professionali e con le agenzie formative accreditate nel settore, un’azione di stimolo e, se del caso, di finanziamento per corsi di formazione specialistici. Esito di tali percorsi formativi può essere la definizione di competenze specifiche, che dovrebbero essere riconosciute anche dai tribunali, civili e penali, attraverso l’istituzionalizzazione di un albo speciale dei consulenti tecnici.

b) In altri Paesi, come Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna, sono stati da anni organizzati interventi operativi, dall'efficacia ormai controllata, per ridurre lo stress legato all'incrocio del minore con i percorsi giudiziari (prevalentemente penali, ma applicabili anche ai processi civili), migliorando nel contempo la qualità della sua prestazione come testimone, con vantaggio del minore stesso nonché dell'accertamento della verità.

In particolare è sembrata interessante l'esperienza canadese (denominata *Child Victim Project* e su cui ha in più sedi pubblicato il gruppo che fa riferimento alla SAS), finanziata con fondi governativi. Si tratta di un intervento limitato nel tempo di attuazione e nel numero di incontri con il bambino, mirante a stabilire minimi di conoscenza del funzionamento dei procedimenti giudiziari e delle aspettative degli adulti rispetto alla comparsa su questa scena del bambino stesso. Nel contempo vengono ridotti anche i risvolti emotivi di ansia e preoccupazione, ovviamente derivanti dalla percezione di affrontare eventi su cui non si ha controllo e che oltretutto scavano in esperienze molto dolorose e intime. Anche se a titolo sperimentale, sarebbe interessante avviare, scegliendo opportunamente le agenzie più competenti nel campo, una sperimentazione nella stessa direzione, da cui trarre un'analisi di efficacia e successive indicazioni circa l'opportunità di generalizzare l'esperienza.

E) La "secretazione" degli atti nei procedimenti civili minorili

Intorno all'opportunità di privare le parti della possibilità della integrale consultazione degli atti contenuti nel fascicolo del giudice minorile, anche se provenienti dall'ambito penale, c'è acceso dibattito.

Al di là di considerazioni relative alle garanzie legali a cui ogni cittadino ha diritto, è opportuno tenere in debito conto la differenza posta dalla pericolosità degli adulti, anche genitori, nei confronti del bambino, nel caso di famiglie maltrattanti/abusanti. Sarebbe opportuno studiare forme adeguate di controllo e gestione delle informazioni riguardanti il minore, nella considerazione del suo "superiore interesse", trovando modelli legali adeguati (ad esempio, in analogia a quello che è per le professioni sanitarie l'estensione del segreto professionale).

F) Soprattutto nei casi di "violenza assistita intrafamiliare" la legge 4 aprile 2001, n. 154, Misure contro la violenza nelle relazioni familiari, fornisce nuovi strumenti di protezione.

Per quanto assai recente, sembra opportuno predisporre da subito una raccolta dati che consenta di capire in quanti casi essa è stata applicata, tenendo conto - per confronto - della vastità delle situazioni in cui ciò avrebbe potuto avvenire.

Quanto sopra dovrebbe accompagnarsi comunque a iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori e della magistratura, che promuovano la conoscenza di tale strumento protettivo.

3.4 L'“esperienza correttiva”

L'analisi dell'esperienza clinica con le vittime di maltrattamenti e abusi, suffragata dalle più recenti teorie sul funzionamento post-traumatico, conferma la necessità, per arrivare a una effettiva riparazione del trauma, di coniugare un intervento volto a mutare il sistema dei significati della vittima (e a volte anche di chi la affianca), cioè quel complesso di pensieri e sentimenti che costituisce la nostra “filosofia” sul funzionamento del mondo e degli esseri umani (gli *Internal Working Models* per gli anglosassoni), contemporaneamente agendo per la costruzione, e la concreta esperienza da parte della vittima, di un altro mondo realmente possibile, in cui sentirsi al sicuro da quello da cui si è fuggiti e che poggi su leggi e costanti che rendano conveniente cambiare il sistema di significati appreso precedentemente. Poiché nel mondo reale è avvenuto il trauma, il dolore nel guardarlo e nel cercare di ricomprenderlo, tollerandolo ed elaborandolo, non potrà mai essere sopportabile e apparire sensato e vantaggioso se non c'è garanzia che un'alternativa concreta di vita esista davvero. Tale concreta alternativa di vita è ciò che costituisce l'“esperienza correttiva”.

È indiscutibile che la migliore “esperienza correttiva” per un minore sia di poter sperimentare il **risanamento del proprio ambito originario di vita** e di relazioni. In tal senso devono essere attivate le competenze specialistiche di valutazione e cura, estese alle possibili risorse familiari, più sopra richiamate.

Nella fase dell'intervento d'urgenza e della valutazione della recuperabilità familiare, può rendersi necessario l'allontanamento temporaneo del minore dalla famiglia, per evitare la continuazione dell'abuso, l'aggravarsi del danno, nonché per ridurre la sua esposizione al pesante clima di conflitto che segue la venuta alla luce della situazione. Se in queste fasi la soluzione di scelta per il collocamento del bambino è una comunità, che meno gli richiede una riformulazione dei legami originanti nel momento in cui ancora ogni possibilità è aperta per la loro conservazione, va ugualmente riconosciuto che tali comunità dovranno avere caratteristiche consone agli obiettivi.

In tal senso è riduttivo porsi soltanto criteri numerici o vagamente qualitativi (“familiare”) trascurando il vero scoglio della qualificazione di questi luoghi, che devono essere attrezzati per maneggiare una patologia importante come quella post-traumatica, anche se certo diversa dalle categorie più tradizionalmente “psichiatriche”.

Nel caso, invece, in cui il risanamento della famiglia maltrattante/abusante non si riveli possibile, sarà necessario pensare a convenienti **esperienze sostitutive**. Che qualità devono avere queste ultime? Ripristinare il sentimento di appartenenza in soggetti tanto provati non è facile: ed è noto che in queste delicate situazioni in cui sono in questione i legami tra esseri umani, le variabili in gioco sono molte, e in gran parte commesse alle qualità personali dei soggetti in gioco. Tuttavia è anche vero che è certo più credibile che la nuova realtà di vita risulti correttiva della precedente, con la stessa forza d'impatto, se le relazioni in essa garantite sono stabili, personali, intime.

In questo senso

- a) È necessario riconoscere in modo specifico la fisionomia e i conseguenti requisiti di realtà comunitarie capaci di trattare bambini traumatizzati e di operare per la promozione del loro benessere, evitando il rischio - presente in questi soggetti - di perpetuare anche nel nuovo contesto di vita condotte violente o sessualizzate. A tal fine vanno promosse adeguate competenze degli educatori attraverso iniziative di formazione continua.
- b) Nel caso si debbano scegliere legami sostitutivi adeguati al compito riparativo, molto, e preferibilmente, va incoraggiata l'adozione (per le situazioni di minore complessità anche l'affido familiare può essere una valida risposta). Essa - specie quella nazionale che frequentemente si trova a misurarsi con il compito di dare nuova e positiva appartenenza a chi, maltrattato e abusato, comprensibilmente si attende solo la riedizione di ciò che ha imparato a considerare "normale" - si configura in modo nuovo rispetto al passato. Non tanto come convergere di due desideri complementari - avere un figlio e trovare dei genitori - ma come un'esperienza sempre più "di frontiera", fortemente caratterizzata da specifiche istanze "terapeutiche", che si traducono nel vigore e nella consapevolezza con cui verrà trasmesso alla piccola vittima il diverso sistema di significati presente nell'altro per scambiare con la "moneta buona" di una nuova vita quotidiana la precedente "moneta cattiva".

Finora tale problematica non pare aver trovato considerazione precisa, né nella **rilevazione** di quante situazioni del genere siano oggi presenti nel panorama nazionale, né nell'ideazione di **supporti adeguati e specializzati** sia nella formazione delle future famiglie adottive, sia nell'accompagnamento per un tempo congruo quando l'adozione di questi soggetti deformati dall'abuso è già in atto.

È auspicabile, quindi, in collegamento con i tribunali per i minorenni e con le associazioni competenti nel campo, colmare ambedue le lacune assumendo un'attiva funzione di stimolo in tal senso.

3.5 La pedofilia⁵

L'attenzione al fenomeno della "pedofilia" (cioè lo sfruttamento sessuale dei bambini anche al di là dello stretto rapporto con un singolo abusante) nasce negli ultimi anni come se riguardasse un'area diversa da quella dell'abuso sessuale, regolato giudiziariamente dagli articoli introdotti dalla legge 66/96.

⁵ Per maggiori approfondimenti specifici si rimanda alla *Relazione al Parlamento 2002 sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269*. In questa sede, che sappiamo non l'unica in cui il problema viene affrontato, si è scelto, come appropriato ai limiti del documento e dei suoi scopi, di sottolineare gli aspetti di continuità del fenomeno "pedofilia" con il fenomeno "abuso", pur richiamando sinteticamente il quadro generale.

La giusta previsione del legislatore di un impatto psicologico particolarmente devastante per la vittima che si trovi nelle condizioni descritte dalla legge 269/98 ha determinato la preoccupazione di garantire adeguate attività di assistenza e recupero per le vittime stesse e, qualora ne venga fatta richiesta, per gli autori dei reati.

Per quanto riguarda la **pornografia**, molto è stata sviluppata l'attività della polizia tesa all'individuazione delle reti pedofile (tramite Internet) all'interno delle quali avviene la mercificazione dei bambini come oggetti sessuali.

Tuttavia, a oggi, possiamo affermare che, benché migliaia di prove attestino l'esistenza di tale mercato al di là di ogni ragionevole dubbio, si tratta ancora di un "crimine senza vittima": infatti, solo per circostanze fortuite è possibile identificare i bambini che hanno prestato la propria immagine e il loro corpo (per non parlare di ciò che è successo alla loro mente) alla "rete". Identicamente, e quanto più il mercato si sviluppa con i mezzi informatici, raramente vengono individuati dei colpevoli.

Dunque, nonostante l'intenzione del legislatore, e, negli ultimi tre anni, del Governo che ha stanziato fondi *ad hoc* per l'attuazione dell'articolo 17 della legge 269/98, il recupero sia delle vittime che degli autori è resa impossibile.

Diverso è il caso della **prostituzione minorile**, reato che si registra in aumento e frequentemente coinvolge minorenni stranieri, nel nostro Paese o in patria. In questo settore resta ancora molto da fare sul fronte del coordinamento sovranazionale delle azioni e delle norme, nonché sulla costruzione di competenze specializzate che permettano una comunicazione di saperi tra chi si è finora occupato di maltrattamenti/abusi e chi si è occupato di prostituzione (ad ogni livello di età).

Va anche notato che esiste un'area particolare di prostituzione *sui generis*, in cui il minore è immesso in gruppi più circoscritti di "fruitori" proprio dai suoi datori di cure, senza ovviamente percepire alcun compenso in denaro per le proprie prestazioni. Tale realtà resta di difficile individuazione, in quanto si configura spesso come un indefinito "effetto alone" dell'abuso intrafamiliare.

Una prima e parziale analisi dei dati derivanti dall'attività di centri che si occupano di maltrattamento e abuso, sembra disegnare un quadro inquietante: accade cioè frequentemente che il bambino sia "iniziato" ad attività sessuali in casa o in ambienti a lui familiari, per poi essere successivamente ridotto a oggetto sessuale anche mercificabile o all'interno della stessa relazione di partenza o in ambiti sociali più fluidi. Anche le situazioni in cui il bambino viene immesso all'interno di una rete di sfruttamento sessuale organizzata, sono rese possibili dalla mediazione di un adulto significativo, al tempo stesso abusante e sfruttatore.

Anche rispetto alla **prevenzione** dei reati previsti dalla legge, va notato che, pur restando sempre da rinnovare campagne di sensibilizzazione rivolte a tutta la popolazione, va rilevata la scarsa efficacia dell'attuazione solo di programmi "a pioggia". Studi recenti e meno recenti sulle vere e proprie "tecniche di scelta" delle vittime da parte degli abusanti confermano che non sono tutti i bambini che, a seconda di circostanze fortuite, possono essere risucchiati nella "rete"

pedofila, ma soltanto quelli più fragili dal punto di vista personale e relazionale. In particolare, saranno **a rischio** quelli che hanno già sperimentato nei loro primi apprendimenti, e quindi nella loro famiglia, un rapporto con l'adulto di prevaricazione e minaccia e che di conseguenza hanno strutturato un modello operativo interiorizzato che li predispone a perpetuare un ruolo di vittima. Ancora più specificamente, tale modello operativo interiorizzato agirà con forza nei bambini che, nell'ambito delle relazioni significative, siano già state vittime di abuso sessuale.

Dunque appare come l'unica scelta logica possibile, per arrivare all'identificazione delle vittime anche al fine del loro trattamento, concentrare e sviluppare la propria attenzione nell'area del maltrattamento fisico e psicologico, della grave trascuratezza, della multiproblematicità familiare, della deprivazione sociale e/o familiare, come area di particolare rischio. Ancora più indiscutibilmente tale attenzione sarà dovuta a tutti i casi, più insidiosi perché più nascosti, di abuso sessuale da parte di adulti significativi: esperienza che "perverte" i bambini che la subiscono, rendendoli docili "prodotti ideali" per la "rete" pedofila.

Il quadro sopra descritto ovviamente comporta una rilettura del tutto peculiare delle fattispecie di reato previste dalla legge n. 269/98, come anche una riformulazione delle strategie di contrasto.

Si segnala la creazione da parte del Ministero delle pari opportunità del CICOPE - Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia - avente il compito di svolgere, in un quadro organico e unitario, quelle funzioni di coordinamento che l'art. 17 attribuisce alla Presidenza del consiglio dei ministri e che sono state delegate all'Amministrazione suindicata. Il Comitato si propone di svolgere un ruolo di raccordo fra le varie strategie di intervento che possono essere attivate dalle singole amministrazioni anche con la collaborazione del privato sociale e di tutta la società civile. L'obiettivo prefissato, tradottosi in un piano nazionale antipedofilia, è quello di condividere e attuare un percorso mirato all'emersione e alla conoscenza del fenomeno, alla prevenzione e protezione dei minori, alla presa in carico dei bambini abusati e alla repressione dei reati. Per perseguire tali finalità è prevista la partecipazione di rappresentanti designati da 11 amministrazioni e lo svolgimento di apposite audizioni nell'ambito delle quali potranno essere ascoltati esponenti delle più autorevoli associazioni che operano in tale settore.

Si suggeriscono quindi le seguenti considerazioni:

- a) c'è sovente continuità tra abuso intrafamiliare (compreso l'ambito della famiglia estesa) e immissione nel mercato della pedofilia;
- b) ciò avviene sia come evoluzione "intrinseca" delle vittime (maggiore fragilità personale) nell'età giovane-adulta, sia per iniziativa dello stesso abusante intrafamiliare;
- c) non ci può essere vera prevenzione se non viene sviluppata la massima attenzione e cura per le situazioni che si presentano come abuso intrafamiliare;

- d) a questo proposito va notato che è difficile prevedere se, in una situazione di abuso a componenti multiple, affiorerà prima la rivelazione della componente intrafamiliare o quella della componente pedofila;
- e) a questo problema si connette quello della dimostrabilità giudiziaria di queste situazioni, specie quando coinvolgono i soggetti più piccoli. Nonostante l'intensificarsi dell'attenzione, a livello nazionale e internazionale, per modulare le procedure di accertamento giudiziario in modo da ridurre al minimo il rischio di vittimizzazione secondaria, bambini precocemente addestrati al segreto e distrutti nella loro immagine personale e nella possibilità di fiducia nell'adulto, ben difficilmente diventeranno testimoni convincenti della loro esperienza traumatica. Questo spesso condiziona anche protezione e supporto insufficienti.

Sulla base delle considerazioni precedenti, l'**attività di contrasto** ai reati di cui alla legge n. 269/98 dovrebbe orientarsi alle azioni seguenti.

- a) Sviluppare particolare attenzione e ricerca alla diagnosi e cura di quella quota di situazioni di abuso intrafamiliare in cui si presenti, fattualmente o come rischio, la continuità con le attività di sfruttamento sessuale. Ciò, sia per quanto riguarda la prostituzione minorile in senso stretto sia per quella realtà sopra definita prostituzione *sui generis*. La formazione degli operatori in questo settore dovrà condurre al più diffuso riconoscimento dei punti di contatto tra competenze sviluppate nel trattamento del maltrattamento/abuso e quelle sviluppate nel trattamento della prostituzione. Dovrà anche superare il limite attualmente frequente della ridotta disponibilità di risorse per un effettivo trattamento, prevalentemente assorbite dal lavoro di rilevazione/segnalazione.
- b) Costruire progetti di supporto al bambino vittima di abuso sessuale finalizzati ad accompagnarlo nel suo ruolo di testimone giudiziario (vedi sopra), per evitare sia rischi di vittimizzazione secondaria sia che i risvolti della sua esperienza traumatica, come previsti dalla legge n. 269/98, rimangano nei ricordi e nel racconto troppo frammentari e poco circostanziati, impedendone il riconoscimento.
- c) Attuare progetti specifici di formazione alla prevenzione che, a partire da una conoscenza di base del fenomeno del maltrattamento, della trascuratezza e dell'abuso sessuale, mettano in luce le dinamiche rischio che possono favorire la costruzione della "vittima ideale" e quindi lo sfruttamento del bambino nel mercato della pedofilia.
- d) Favorire la ricerca riguardo alle dinamiche che possono presiedere negli adulti alla richiesta ormai diffusa di prestazioni sessuali di minori, in Italia e all'estero (l'Italia si colloca tra i Paesi di origine dei maggiori flussi turistici che alimentano tale mercato).

- e) Creare progetti per il trattamento individuale e di gruppo degli abusanti sessuali che lo richiedano, anche come forma di prevenzione di una loro trasformazione in consumatori/produttori nell'ambito della pedofilia.
- f) Ulteriormente migliorare le risorse di polizia e la formazione della magistratura per l'individuazione e il riconoscimento delle situazioni sopra descritte, potenziando reti sovranazionali di cooperazione.

4. La devianza minorile

4.1 Il concetto di devianza minorile: vi sono sintomi di una svolta?

Devianza e disagio minorile

Nell'affrontare il tema della devianza minorile occorre partire da alcune riflessioni introduttive.

- 1) La prima è che si tratta di un tema particolarmente importante, tant'è che la traccia tematica proposta dal Dipartimento per le politiche sociali del Ministero, al nostro gruppo, pone tale argomento al primo posto.
- 2) La seconda è costituita dalle difficoltà di tracciarne i confini rispetto al problema del disagio minorile: lo conferma la stessa traccia tematica proposta che, facendo riferimento sia alla devianza che agli strumenti di prevenzione del disagio, sembra porre sullo stesso piano i due concetti; lo confermano le prime risultanze del nostro gruppo di lavoro in relazione alle precedenti sedute, da cui è emerso che la tradizionale ripartizione desumibile dalla legge minorile n. 1404/934, che operava nella sostanza una distinzione tra disagio, devianza e delinquenza (identificando il primo nella materia oggetto degli interventi civili dei tribunali per i minorenni, la seconda in quella rientrante nella cosiddetta competenza amministrativa, la terza nella consumazione di reati che comportano la risposta penale dello Stato) è oggi culturalmente in gran parte superata, essendovi alcune tipologie di condotta minorile deviante o disadattata che non sono collocabili in un'area precisa, ma si propongono piuttosto come trasversali rispetto all'inquadramento indicato.
Per effetto di tanto le diverse manifestazioni dei fenomeni patologici minorili vanno piuttosto considerate in modo unitario, come vari cerchi concentrici di un problema unico che, a seconda di varie e complesse variabili oggettive e soggettive, si attuano secondo modalità più gravi o meno gravi e possono ricevere differenti risposte socio-giudiziarie.
- 3) La terza è quella collegata a un recente orientamento culturale che, trattando insieme i temi della devianza e del disagio minorile, li af-

fronta partendo da un concetto di “giustizia minorile” più ampio di quello tradizionale, perché comprensivo anche di settori finora estranei alla competenza e all’organizzazione dei tribunali per i minorenni, ma pur sempre facenti parte della condizione dei minorenni, anche se presenti in ambito familiare o in altre sedi istituzionali e sociali. È questo il percorso proposto dalla recente ricerca dell’ISTAT sull’argomento (*Devianza e disagio minorile* - aprile 2002) che, oltre a operare una distinzione meramente formale tra giustizia penale e giustizia civile, colloca nella prima non solo il tema della devianza minorile, inteso come criminalità minorile, ma anche la materia penitenziaria, la messa alla prova e uno studio sugli abusi sessuali in danno di minori, mentre affronta nella seconda, oltre ai temi dell’affidamento familiare e dell’adozione, della limitazione della potestà, specifici della giustizia minorile, anche quelli dell’affidamento dei figli nelle cause di separazione e divorzio, la dispersione scolastica e i problemi dei minori scomparsi e da rintracciare, quelli relativi a minori sottoposti a programmi di protezione o familiari di collaboratori di giustizia, fino ai suicidi e ai tentativi di suicidio e a quelli dei minori coinvolti in incidenti stradali. E una prospettiva parzialmente simile si può cogliere probabilmente anche nel disegno di legge Castelli che, riformando la giustizia minorile in sede civile, affronta anche alcuni profili della disciplina normativa della materia relativa alla separazione giudiziaria.

L’ampliamento della devianza da minorile a familiare

Ampliando allora la prospettiva tradizionale del discorso relativo alla devianza minorile, c’è da chiedersi se la svolta che si va delineando con la proposta riforma della materia familiare e minorile e con le critiche mosse alla magistratura minorile e ai servizi sociali non sia il segnale di qualcosa d’altro che va emergendo lentamente e in maniera ancora non del tutto chiara: il graduale ampliarsi dell’area del disagio e della devianza minorile che tende a estendersi, anche a livello normativo, alla dimensione familiare e a trasformare devianza minorile da realtà del tutto separata e scissa - normativamente - dalle problematiche personali degli adulti nella famiglia, nella più ampia prospettiva della devianza familiare. In sostanza, l’area della devianza minorile che sotto il profilo della dimensione familiare è stata considerata finora in un’ottica di modesto rilievo, essendo tradizionalmente confinata ai gruppi familiari ben individuati, quelli caratterizzati da disgregazione familiare, incapacità educativa, dal vivere in quartieri ghetto o in zone periferiche delle città, da basso livello di scolarizzazione con dispersione scolastica dei figli e precoce avviamento al lavoro, mentre tutte le altre realtà familiari ne sono state ritenute sostanzialmente esenti e per loro ha continuato ad affermarsi il mito della famiglia come “isola felice” che, secondo l’espressione di Carlo Arturo Jemolo, il diritto deve appena sfiorare, essendo essa in grado di provvedere adeguatamente a se stessa e ai bisogni dei figli. Ora questa prospettiva si sta rivelando insufficiente; la famiglia sempre più dimostra la sua crisi e ciò si riflette sui problemi dei figli e sul fenomeno della devianza minorile.

Molti sono i segni di questa trasformazione:

- 1) il passaggio dal modello unico di famiglia nucleare a una pluralità di modelli (la famiglia monoparentale, la famiglia ricostituita, la famiglia multi-etnica, quella adottiva, quella della procreazione assistita ecc.), che documenta una maggiore fragilità del nucleo familiare;
- 2) l'accentuarsi del problema della sterilità dei coniugi, confermata dal gran numero di domande di adozione nazionali e internazionali (proposte nella stragrande maggioranza da coniugi senza figli) al quale si aggiunge il problema della denatalità;
- 3) le risultanze degli studi in tema di maltrattamento e abuso, da cui risulta che circa l'80% di essi sono di carattere endofamiliare;
- 4) lo sfruttamento dei minori nella criminalità, e in particolare in quella organizzata e in materia di spaccio di sostanze stupefacenti, che documentano l'assenza in tali casi di una vera tutela dell'interesse del minore;
- 5) le indagini in tema di istituzionalizzazione del Centro nazionale, da cui risulta che molti minori grandicelli vengono oggi collocati in istituto perché la famiglia non è in grado di gestirne le problematiche;
- 6) i problemi connessi all'immigrazione e l'evoluzione in senso multi-etnico della nostra società, che avviene secondo una logica emergenziale, priva di adeguate azioni di sostegno e di accoglienza della famiglia straniera, contribuendo a determinare maggiore insicurezza nelle relazioni interpersonali;
- 7) recenti gravissimi fatti di sangue, che hanno sconvolto famiglie apparentemente "normali": non solo l'ormai notissima vicenda di Novi Ligure ma anche altre successive e ripetute di bambini uccisi dai genitori.

E il legislatore dà segni di aver colto l'emergere di questa problematica: ne sono prova la legge 154/01 in tema di interventi giudiziari (civili e penali), per contrastare la violenza nelle relazioni familiari, e la legge 149/01, sia nella riforma del suo articolo 1 - che articola finalmente interventi socioassistenziali in favore della famiglia e per la prevenzione dell'abbandono dei figli minori - sia nella nuova disciplina degli articoli 330-333 cc, che sancisce la possibilità di allontanamento da casa non più solo del figlio che ha subito il comportamento pregiudizievole del genitore, ma del genitore che tale condotta ha serbato: una forma di più corretta tutela del minore ma anche di presa d'atto dell'evolversi complessivo del problema e dell'accentuarsi delle condotte pregiudizievoli di componenti la famiglia, anche di quella di fatto.

La mancata attenzione al diritto penale familiare

E allora, se si condivide quest'analisi, c'è da chiedersi perché nelle prospettive di riforma della giustizia minorile e familiare, mentre si è prestata grande attenzione al settore degli interventi civili sia familiari che minorili (non solo nei di-

segni di legge Castelli ma anche nel dibattito culturale precedente, soprattutto da parte delle associazioni degli avvocati), tutti si siano dimenticati del settore penale familiare gestito dal tribunale penale ordinario, se non per farne oggetto di polemiche in rapporto a singole vicende processuali. C'è da chiedersi perché nessuno abbia pensato che, nel momento in cui si proponeva l'accorpamento in sezioni specializzate della materia familiare e minorile, esso avrebbe dovuto essere globale e riguardare non solo i profili civilistici (o del disagio familiare) ma anche quelli penalistici (o della devianza familiare); nessuno abbia pensato che anche questi ultimi hanno bisogno di una nuova prospettiva culturale: di giudici specializzati ma anche di avvocati e di servizi che affrontino questa materia in modo diverso da quella dei reati patrimoniali, da quelli fiscali ecc.

4.2 I temi da affrontare

Riprendendo, ora, da questa prospettiva il tema della devianza che stiamo affrontando, dedicheremo le osservazioni che seguono a una rapida analisi dell'evoluzione della devianza minorile in Italia, per passare poi alle risposte alla devianza stessa sia in ambito penale - con riferimento particolare al tema dell'imputabilità e alle proposte di riforma contenute nel disegno di legge Castelli anche con riguardo alla messa alla prova - sia con riferimento alla necessità di realizzare finalmente la riforma dell'ordinamento penitenziario minorile, sia con riguardo al recupero della competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni, tuttora normativamente vigente, ma "dimenticata" dai disegni di legge governativi di riforma. Infine, un tema finora trascurato ma che ha acquisito rilievo nelle prassi dei tribunali per i minorenni e che va affrontato in questa sede è quello di una necessaria disciplina normativa dell'istituto della mediazione in tutte le sue accezioni (familiare, sociale, interetnica, scolastica, penale, penitenziaria) e della riparazione.

L'evoluzione della devianza minorile negli ultimi anni

Negli ultimi vent'anni la devianza minorile in Italia ha subito profonde trasformazioni.

Sotto il profilo quantitativo, infatti, il numero dei ragazzi denunciati penalmente è più che raddoppiato; sotto il profilo qualitativo, alla difficile condizione di vita che nel Meridione vivono i cosiddetti "ragazzi della mafia" (cioè i minorenni coinvolti in attività di criminalità organizzata o che comunque ne hanno subito la subcultura) si contrappone nelle regioni centrosettentrionali la consistente e talora massiccia presenza di ragazzi stranieri, che commettono reati.

A questa non facile situazione si è venuta di recente aggiungendo quella costituita dall'emergere di una devianza nuova con manifestazioni inedite, che vanno dal bullismo nelle scuole ad altre di una violenza tanto esasperata quanto immotivata. Essa presenta caratteristiche peculiari sue proprie, differenti da quella prospettata in precedenza: perciò per distinguerla da quella tradizionale e quantitativamente molto più rilevante, essa viene correntemente definita con termini non tecnici quali il "malessere del benessere" ovvero il "teppismo per noia".

Si pongono, quindi, problemi nuovi e complessi per la giustizia italiana, abituata in passato a gestire una devianza minorile di carattere prevalentemente bagatellare.

Va tuttavia sottolineato che le denunce penali nell'ultimo decennio hanno avuto un andamento sufficientemente stabile. Le denunce degli anni 1991-1998 hanno un andamento sufficientemente stabile, essendo attestate costantemente su un numero oscillante tra 41 mila e le 46 mila annue. Va ricordato, però, che nei cinque anni precedenti, e cioè tra il 1986 e il 1991, si è registrata una massiccia lievitazione del fenomeno. Allargando poi la prospettiva e risalendo negli anni, è agevole cogliere che l'andamento della devianza non è stato affatto stabile in passato, ma ha avuto dapprima una costante diminuzione delle denunce - tanto che dai 33 mila ragazzi denunciati nel 1970 si era scesi ai 18 mila circa del 1980 - mentre poi ha subito una rapida risalita - come già detto - tra il 1980 il 1991 attestandosi negli anni Novanta sui 40-45 mila denunciati per anno, anche se negli ultimi anni tali dati seguono significativi decrementi. Si deve, infine, aggiungere che essa non è uniforme in tutta Italia, ma è distribuita a pelle di leopardo nelle varie regioni italiane e che la devianza femminile è praticamente inesistente. L'unica eccezione riguarda i minori nomadi zingari.

Particolare attenzione esige, poi, la questione dei minori abusanti sessualmente, che si propone, più che per la ricerca di una tipologia di soggetti, per la possibilità di interrompere il circuito e la eventuale reiterazione di esperienze pregresse di vittimizzazione. In tal senso notiamo come le caratteristiche di gruppo che talvolta assumono, inducono nel convincimento della necessità di una specifica analisi delle dinamiche e di specifici trattamenti. Anche sotto il profilo del trattamento penitenziario e del lavoro con le famiglie di origine, la tematica esige un'attenzione tutta particolare. Ampio spazio in questi casi va, infine, dato alla **promozione dell'istituto della mediazione** più sotto richiamato.

La devianza nella preadolescenza: l'imputabilità

Un tema spesso riproposto negli ultimi anni è quello della devianza dei preadolescenti. Si punta ad affrontarlo in un modo tanto semplificato quanto inefficace, e cioè con la proposta di ridurre l'età dell'imputabilità minorile da 12 a 14 anni. Ma l'indicazione è frutto più di singoli episodi che talora hanno visto alla ribalta qualche tredicenne che non di una seria analisi della situazione. Il tema, in realtà, risulta finora poco analizzato: l'unica fonte attendibile è una ricerca effettuata dal Centro nazionale per l'anno 1998, che è in via di pubblicazione.

Da essa emergono vari profili di analisi che ridimensionano il problema in rapporto ovviamente ai risultati della ricerca, peraltro limitata all'anno 1998.

Emerge infatti in tale prospettiva:

- a) che le denunce a carico di minori infraquattordicenni nel 1998 sono state 7.657, mentre i denunciati circa 5 mila (per la precisione 4.975);
- b) ne scaturisce che vi è un consistente fenomeno di ripetitività da parte degli stessi ragazzi nel commettere reati (cosiddetta recidivazione), così è stato in ben 2.682 casi.

Questo si spiega alla luce dell'accertamento che circa la metà dei 5 mila denunciati (il 46%) sono nomadi zingari; appartengono cioè al gruppo etnico che considera lecito il furto in danno dei non appartenenti a tale etnia (cosiddetti gage). In relazione a costoro non è stato mai risolto il nodo della risposta sociale per realizzarne l'integrazione. E questo resta il vero problema di fondo; non quello della condanna penale che non risolverà il problema perché non appena liberi, essi riprenderanno a commettere furti.

Oltre un quarto dei ragazzi denunciati ha età compresa tra i 7 e gli 11 anni. Ciò dimostra che un'eventuale riduzione dell'imputabilità minorile a 12 anni non risolverebbe il problema perché una fetta consistente resterebbe fuori. Se si vuole essere coerenti, occorrerebbe ridurre l'età dell'imputabilità a 7 anni!

L'identikit dei minori denunciati pone in evidenza che nella massima parte dei casi (89%) essi vivono una condizione familiare normale; hanno una regolare situazione scolastica (86%). Ciò spiega perché nella maggior parte dei casi le procedure minorili non hanno ritenuto necessario promuovere neppure un procedimento civile per il minore denunciato. Infine, nel 70% dei casi, i ragazzi hanno subito una sola denuncia penale.

Risulta nei 10% dei casi un collegamento tra scuola e consumazione dei reati: trattasi probabilmente di manifestazioni di bullismo e di piccoli furti. Ma per rispondere a tale fenomeno, quello che si propone è eccessivo. Basterebbe evitare di ignorare la cosiddetta competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni o elaborarne una forma aggiornata (il cosiddetto civile rafforzato), che si ponga nella prospettiva della responsabilizzazione (educazione alla legalità, piccole comunità specializzate) per affrontare bene il problema.

4.3 La risposta penale e la messa alla prova

L'esame dei documenti pervenuti dai vari componenti del gruppo di lavoro dimostra che vi è una generale concordanza nella negativa valutazione sia della proposta di ridurre l'età dell'imputabilità sia quella relativa all'inasprimento del regime sanzionativo penale, sia per la proposta espiazione della pena nel carcere per adulti di coloro che hanno subito condanne in età minore, sia per l'intricato meccanismo automatico delle misure cautelari. Viene sottolineata, piuttosto, la necessità di una più attenta riflessione in ordine all'esigenza di interventi che, restando salve le garanzie processuali, consentano che con l'applicazione della misura penale si realizzi la possibilità di un percorso individualizzato per ciascun minore. Si evidenzia, poi, il dato che una larga parte dei minorenni detenuti siano stranieri, figli di immigrati oppure essi stessi immigrati e si chiede che al rigore del rispetto delle norme si affianchi la cultura della solidarietà e del recupero sociale per questi minori doppiamente sfortunati. Si rileva, infine, la necessità per i reati di violenza sessuale di un'autonoma riflessione quando tali reati siano commessi da adolescenti.

Infine – come vedremo in seguito – si prospetta l'opportunità di rivedere le sanzioni penali attualmente previste, sottolineando in particolare che non ha molto senso l'infissione a un minorenne di una pena pecuniaria (eventualmen-

te oltre a quella detentiva), quando è noto che sono pochissimi i minorenni titolari di un proprio patrimonio e che possono sentire il disagio derivato dal pagamento di una somma di denaro, che finisce per lo più a carico dei genitori.

Analoghe riserve vengono proposte in tema di messa alla prova, istituto la cui applicazione è stata costantemente effettuata con grande saggezza e misura, tanto che in nessun caso è giunta all'opinione pubblica la segnalazione di interventi poco adeguati in materia. Conferma è venuta anche dall'esito processuale della vicenda di Novi Ligure. Inoltre, l'esame dei dati dimostra che l'istituto continua a dare buona prova di sé, tanto che negli anni 1998 e 1999 ben l'85% circa dei casi sottoposti alla messa alla prova si è concluso con esito positivo.

Quello che piuttosto viene messo in evidenza è l'esigenza di un ruolo più incisivo dei servizi sociali che intervengono, con particolare riferimento ai servizi territoriali, la cui presenza accanto a quelli ministeriali, è garanzia di un intervento socioassistenziale che potrà continuare anche al di fuori del circuito penale. Viene, infine, proposto di rafforzare questo intervento dando spazio, nella fase che prevede la conciliazione possibile tra vittima e reo, alla mediazione penale e alla riparazione come modello di nuova cultura di risposta alla condotta penalmente rilevanti.

Va, infine, sottolineato che un tale istituto impegna e responsabilizza non solo il minorenne imputato ma anche il suo nucleo familiare e risulta particolarmente adeguato a rispondere in questa fase storica ai problemi della crisi e della ricorrente deresponsabilizzazione dei genitori: in relazione a tanto occorrerebbe forse un più incisivo intervento per i genitori disimpegnati.

4.4 Gli interventi rieducativi

Vi sono aree di intervento (reati commessi da infraquattordicenni condotte devianti di minorenni che non comportano la consumazione di reati, quali il bullismo, l'assunzione di alcol o stupefacenti ecc. che tenendo conto della irregolarità della condotta del minorenne esigono un'azione più elastica, rapida e adeguata rispetto a quella conseguente al procedimento penale e ai suoi tempi spesso troppo lunghi.

Era perciò nata, con l'art. 25 del RD 20 luglio 1934, n. 1404, modificato dalla legge 889/56, la competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni che prevedeva varie misure dirette alla responsabilizzazione del minorenne, avente peraltro carattere parapenale in quanto rientranti nella competenza del Ministero della giustizia.

È noto, poi, che con l'entrata in vigore del DPR 616/77 e il conseguente trasferimento delle competenze dal Ministero suddetto agli enti locali, tali misure hanno cessato di fatto di essere applicate, perché gli enti locali non intesero curarne la gestione, soprattutto con riguardo alle strutture rieducative.

Un passo ulteriore fu costituito dalla normativa del processo penale minorile che - prevedendo all'art. 4 del DPR 448/88 che il procuratore minorile, in caso di processo penale, esercitasse il suo potere di iniziativa per i provvedi-

menti civili (e non rieducativi) in favore del minorenne imputato – sembrò segnare l'abrogazione tacita della competenza amministrativa del tribunale per i minorenni.

Ma che questa fosse una deduzione non corretta si evince dal fatto che l'art. 2 della legge 269/98 ha introdotto (dopo l'art. 25 RD 1404/34, ritenuto quindi tuttora vigente) l'art. 25 *bis*, con cui prevede che il procuratore minorile promuova procedimenti per la tutela del minore e chieda la nomina di un curatore, disponendo, inoltre, che il tribunale adotti provvedimenti utili all'assistenza anche di carattere psicologico al recupero e al reinserimento del minore.

Ed è questa, appunto, la più adeguata prospettiva, secondo cui riprendere la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni: con la previsione di pronuncia di provvedimenti non penali, aventi contenuto analogo a quelli relativi alla messa alla prova con l'indicazione delle ragioni che li legittimano, la durata dell'intervento, gli impegni del minore, della sua famiglia e dei servizi. In questo spazio giudiziario dovrà entrare il discorso dell'educazione alla legalità, quello del rapporto del minore con il mondo del volontariato, con cui egli sarà chiamato a confrontarsi, oltre alla previsione di prescrizioni personalizzate di comportamento funzionali a recuperarlo a una corretta condotta.

Per i casi più complessi potrà essere previsto il collocamento in comunità.

Questi interventi devono essere beninteso una scelta positiva, importante, una delle politiche di missione che possono caratterizzarne e qualificarne l'impegno sociale a favore dei minorenni. Occorre perciò sostenere questa competenza giudiziaria, tornando a finanziare la legge 19 luglio 1991 n. 216, che prevede interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e stabilendo che, nell'applicare la misura suddetta, i tribunali possano prevedere progetti che contemplino la concessione di borse di studio e di lavoro.

4.5 L'ordinamento penitenziario minorile

L'art. 79 della legge 26 luglio 1975 n. 354 sull'ordinamento penitenziario, contiene una disposizione di carattere transitorio dal seguente contenuto: «le norme della presente legge si applicano anche nei confronti di minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge». Questa norma è, purtroppo, tuttora in vigore, perché la disciplina relativa ai minori, a distanza di ben ventisette anni, non è stata ancora approvata. Ciò malgrado la Corte costituzionale, nella sentenza 125/92, abbia rilevato che «le esigenze di recupero e di risocializzazione dei minori devianti e, quindi, di accentuazione della funzione rieducativa della pena e di differenziazione del loro trattamento, rispetto a quello previsto per gli adulti – che discendono da una considerazione unitaria dei principi posti negli articoli 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione e sono impostate da convenzioni internazionali (cfr. art. 14, par. 4, terzo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato con legge 25 ottobre 1977, n. 881) – restano tuttora non integralmente soddisfatte». Solo la necessità di evitare che si determini

un vuoto legislativo che farebbe venir meno anche la possibilità per i minori di usufruire delle misure alternative, ha impedito finora alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità di quella disposizione. Tuttavia, con sentenza 436 del 22 novembre 1999, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58 *quater* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui si riferisce ai minori.

Malgrado tutto ciò questo tema è stato lungamente trascurato. Infatti, solo con il *Progetto 98* l'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero della giustizia cominciò ad affrontarlo, partendo da un progetto sperimentale attuato tramite il suo servizio educativo sperimentale con il quale realizzò con successo un nuovo modello d'intervento. Si giunse, perciò, a proporre l'istituzione di un centro polifunzionale dei servizi per l'esecuzione della misura penale che, nell'ambito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria in materia, fosse legittimato ad articolare un piano d'intervento per il minore condannato. Ma la proposta non ebbe seguito.

Recentemente, l'espressione più concreta di una volontà governativa diretta ad attuare una riforma della materia è stata costituita dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 7 luglio 2000, avente a oggetto *Disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle misure penali* e questo disegno è poi decaduto con la fine della scorsa legislatura.

Si ritiene, tuttavia, che la filosofia che sottende a questo disegno di legge debba essere ripresa e ridiscussa per la realizzazione, ormai indilazionabile, della riforma penitenziaria minorile.

L'idea di fondo è che il periodo di condanna definitiva inflitta a un giovane che abbia commesso un reato in età minore debba essere inteso non più come una fase di passiva espiazione di carattere custodialistico da vivere in un istituto penale di tipo carcerario, ma, al contrario, come un tempo da destinare alla realizzazione di uno o più progetti personalizzati funzionali, allo scopo di ottenere davvero, alla fine del periodo di condanna, l'effettivo recupero del condannato minore e un suo valido inserimento sociale.

Il progetto si articola nel modo seguente.

È previsto che, nel momento iniziale, il pubblico ministero che deve dare corso all'esecuzione della condanna a pena detentiva, la sospenda e chiedi ai servizi della giustizia minorile (e a quelli degli enti locali) un progetto d'intervento da predisporre in conformità all'art. 27 del DL 28 luglio 1989 n. 272, che disciplina la messa alla prova. Ricevuto il progetto richiesto, il pubblico ministero lo trasmette al tribunale per i minorenni, che provvede in trenta giorni, eventualmente disponendo che all'esecuzione della pena detentiva inflitta si sostituisca l'osservanza di prescrizioni se, tenuto conto dell'entità del fatto, della personalità e del comportamento dell'autore, ritiene che esse siano idonee a perseguire le finalità di salvaguardia, avvio e promozione dei processi di maturazione e di socializzazione del condannato e a prevenire il pericolo che commetta altri reati. Nel caso in cui il tribunale ritenga che non vi siano le condizioni per usufruire di questa alternativa, dà luogo all'esecuzione della pena detentiva.

Le prescrizioni devono includere l'obbligo del condannato di adoperarsi per eliminare, ridurre o riparare le conseguenze del reato (e quindi introduco-

no con decisione il ricorso alla mediazione e alla riparazione). Possono includere l'obbligo di permanere presso l'abitazione familiare o altro luogo di privata dimora o di pubblica cura o accoglienza o in luoghi in cui possa svolgere attività di studio, lavoro o altre utili alla sua educazione.

Prevista una costante verifica dell'osservanza delle prescrizioni, il tribunale minorile può, su richiesta dei servizi e del pubblico ministero, modificarle aggravandole o attenuandole o revocandole del tutto.

Anche per le sanzioni pecuniarie va prevista un'analogia disciplina.

Inoltre, anche per i minori per i quali il tribunale disponga che l'esecuzione della pena avvenga in carcere, deve essere realizzato un progetto d'intervento personalizzato, contenente indicazioni per l'attuazione delle relazioni con l'esterno, dell'esperienza della vita di gruppo e per la realizzazione di attività culturali, ricreative e sportive.

È indispensabile che questo tema non sia lasciato cadere, come per troppi anni è avvenuto: la realizzazione effettiva del reinserimento sociale dei giovani devianti passa da una tale riforma. Il disegno di legge sopra indicato ben può essere, con qualche correttivo, posto a base di essa.

4.6 La mediazione e la riparazione

Nell'ambito della grande espansione che si registra nella ricerca di strumenti alternativi a quello giudiziario per la risoluzione dei conflitti (dalle camere arbitrali al processo del lavoro, dalle camere di conciliazione alle ADR, alla composizione bonaria dei conflitti da parte della Polizia, alle udienze non contenziose davanti al giudice di pace, al tentativo di conciliazione nella separazione coniugale e di fatto, alle esperienze dei tribunali di sorveglianza) un ruolo significativo sta acquistando sempre più la mediazione nelle sue più diverse modalità di realizzazione (familiare, scolastica, sociale ecc.) e in particolare - per quel che ci riguarda in questa sede - la mediazione penale accompagnata dalla riparazione.

La mediazione si ispira alla filosofia diretta nell'ambito penale a considerare - più che la violazione di legge che il reato comporta e il rapporto reo-Stato - il conflitto tra soggetti, al quale il reato ha dato luogo e dal quale esso è stato accusato. La mediazione è l'attività in cui un terzo neutrale (il mediatore) ha il compito di favorire la comunicazione tra due o più soggetti in conflitto, non giudicando né imponendo soluzioni ma offrendo la possibilità di parlare e di essere ascoltati in uno spazio protetto e libero. Del reato si coglie, insomma, il profilo relazionale che coinvolge autore e vittima: la prospettiva è quella di ricostruire o costruire la relazione interpersonale.

Questo istituto, che sul piano legislativo incontra applicazioni sia nella sua articolazione come mediazione familiare (nella legge 154/01 relativa agli interventi contro la violenza in famiglia) e come mediazione penale (nella legge sulla competenza penale del giudice di pace) aveva trovato già in precedenza notevole consenso nell'ambito della giustizia minorile, dove è stato utilizzato, facendo ricorso a varie disposizioni e in - particolare nel penale - con riferimen-

to alla disciplina della messa alla prova, la quale prevede l'espletamento di attività dirette alla conciliazione tra vittima e reo. L'intesa, poi, degli uffici giudiziari minorili con Regioni ed enti locali oltre che con il Ministero della giustizia ha dato luogo al fiorire di una serie d'intese, sancite in specifici protocolli sulla base dei quali sono stati realizzati uffici per la mediazione in varie sedi (a Milano, Torino, Trento, Bari, Foggia, Sassari, Cagliari).

L'utilità della mediazione consiste nel restituire il ruolo di protagonisti ai soggetti del conflitto e di realizzare un fine di pacificazione sociale, fornendo - con la riparazione, che è un intervento diretto a eliminare o ridurre il danno causato alla vittima - una possibile risposta sanzionatoria diversa e alternativa rispetto al tradizionale sistema retributivo-rieducativo.

Mediazione e riparazione stanno trovando, poi, sempre maggior favore anche nella esperienza dei tribunali di sorveglianza, soprattutto con riferimento alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Questo istituto già da tempo è anche applicato all'estero: in Svizzera vige da tempo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime dei reati (LAV), varata il 4 ottobre 1991, mentre in Francia l'Istituto nazionale di aiuto alle vittime e di mediazione (INAVEM) comprende oltre centocinquanta associazioni volontarie e fa parte del Forum europeo dei servizi di aiuto alle vittime, di cui l'Italia fino a qualche anno fa non faceva parte. Il suo ruolo è quello di favorire la cultura dell'attenzione alle vittime e la loro tutela in varie direzioni, prima tra tutte verso la difesa della loro dignità. È interessante rilevare che il graduale allargamento di tale prospettiva ha portato in Francia a comprendere in questo discorso non solo le vittime dei reati, ma anche quelle di calamità naturali perché le umiliazioni, le offese alla propria dignità che la vittima subisce non sono in molti casi connesse a un fatto-reato. In sostanza, la tutela della vittima è intesa come questione indipendente rispetto a quella riguardante il reo: si rischia d'innescare un meccanismo di tipo reazionario, secondo cui alla maggior tutela corrisponde una più grave sanzione penale per il reo. In conclusione, vittima e reo sono chiamati nella mediazione a percorrere diversi cammini di ricostruzione, per giungere a riacquistare la propria dignità, restituendosela reciprocamente.

È questo uno dei percorsi per realizzare la cosiddetta giustizia di prossimità, una prospettiva di vicinanza al cittadino non solo in senso ambientale, ma anche nel senso di una maggiore capacità di ascolto, di puntare a rispondere non solo a bisogni materiali (il risarcimento del danno), ma anche psicologici (la ricostruzione della persona dopo il danno subito).

Tutto ciò lascia intendere la ragione per la quale bisogna puntare alla mediazione come nuova cultura sia del vivere civile che del fare giustizia. I problemi derivanti dall'insicurezza sociale, dall'accentuarsi dei conflitti personali, dalla complessità delle dinamiche interetniche trovano in questo istituto una prima risposta, non certo esaustiva e anzi spesso parziale, ma finora l'unica che si sia proposta come primario il compito di pacificazione sociale in tutti i campi, famiglia compresa.

Si tratta di una prospettiva di forte valenza sociale, che non può essere ignorata.

È quindi importante una legge che disciplini la mediazione e la riparazione in modo graduale, sollecitando Regioni ed enti locali a promuoverla nel modo più ampio. È importante sul piano culturale che la mediazione esca dalle piccole prospettive che portano a intenderla solo come un ennesimo servizio sociale simile agli altri, per essere invece intesa nell'ottica significativa che le riconosce la qualità di essere portatrice di una precisa cultura di pacificazione e attribuisce alla figura del mediatore uno specifico ruolo sociale: quello di aiutare i cittadini che a lui si rivolgono, a reagire alle molteplici situazioni problematiche in modo diverso e nuovo rispetto a quello esasperatamente conflittuale che il processo giudiziario non stempera ma anzi contribuisce ad accentuare, ad accrescerne la competenza sociale, la capacità di superare le difficoltà relazionali sia di carattere familiare che sociale. Un tale ruolo va sottolineato e ribadito.

Perseguire questa nuova cultura, cominciando dal proporre una specifica legge d'inquadramento di tale istituto, formare operatori, giudici ma anche cittadini, a questa diversa prospettiva è un compito che l'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza non può non segnalare con vigore.

5. I minori in ospedale

Un cenno merita, infine, il problema dei minori in ospedale. Si tratta di un problema tanto serio quanto per lo più trascurato.

Anzitutto non si conosce l'entità del fenomeno, che richiederebbe una specifica indagine.

Inoltre, com'è noto, esiste una tendenza accentuata alla sanitarizzazione del problema e ciò ha portato a sacrificare per lo più il diritto allo studio: in sostanza la malattia si configura come un fattore di dispersione scolastica, poiché molti ragazzi senza sostegno abbandonano gli studi.

Sono quindi necessari interventi istituzionali diretti a garantire sostegni scolastici a domicilio o in ospedale, o direttamente o mediante il ricorso alle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Problema non diverso si pone per quanto attiene alla formazione del minore in ospedale e al sostegno formativo diretto ad assicurare all'adolescente il diritto all'inserimento nel mondo del lavoro.

Il discorso, poi, va allargato anche alla famiglia. Il primo punto riguarda i congedi parentali per assistere il figlio malato: in vari casi si registrano grandi difficoltà per i genitori a poter usufruire di tali congedi e ciò aggrava il problema e la sua gestione. Inoltre, la malattia del figlio presenta aspetti particolarmente drammatici nella vita delle famiglie: la sofferenza del bambino è fattore ricorrente che induce a rinunciare a successive maternità o a ritardarle; essa incide spesso anche sulla vita e sulla relazione di coppia. Non risulta che ancora si sia sviluppata, come dovrebbe, un'attenzione ai risvolti traumatici sulle relazioni familiari di tali situazioni, né che siano previsti sistematici interventi di sostegno psicologico.

Nel piano d'azione un'attenzione al problema dei "più deboli tra i deboli", come è stato detto, non potrà mancare insieme a una puntuale risposta ai problemi sottolineati.

Conclusioni

Riassumendo ora i punti più significativi del lavoro svolto, va sottolineato che dal confronto di idee e di posizioni diverse sono emerse novità interessanti sia come prospettive culturali relative alla lettura dei fenomeni sociali produttivi di patologie (così per la centralità acquisita dalla tematica della violenza grazie alla lettura fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità; così a proposito dei concetti di devianza minorile e devianza familiare) sia nell'ambito delle risposte giuridiche e sociosanitarie (la questione della riforma della giustizia minorile, l'abuso, l'adozione mite), che meritano un'attenta considerazione.

Punto importante resta, peraltro, quello del sostegno alla genitorialità che, affermato dall'art. 1 della legge n. 184/83, non trova ancora purtroppo risposte adeguate. Non si può quindi non ripetere conclusivamente il discorso fatto in premessa: gli interventi più significativi esigono investimenti adeguati perché producano risultati. È illusorio pensare di poter fare riforme efficaci a costo zero. La consapevolezza che, come già detto, servono investimenti adeguati, monitoraggio e ricerca per assicurare a tutti il diritto a una migliore qualità della vita, dovrà inevitabilmente condurre alle scelte più coerenti e più adeguate nell'interesse della comunità.

Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale*

1. Le linee di sviluppo

In questo Piano si indicano alla società civile, alle Regioni e agli enti locali i principali obiettivi sociali, ambientali ed economici per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni.

L'evoluzione del sistema sociale sostenibile dovrà superare l'attuale frammentarietà di risposte e ricondurre all'ambito "famiglia" l'analisi d'ogni problematica tutelando l'individualità del bambino.

Sarà necessario riconoscere il valore "sociale" della prestazione svolta dalla famiglia, favorendo l'evoluzione del ruolo della donna da custode del "focolare" ad attore sociale e riconoscendo formalmente la valenza "imprenditoriale" dell'attività d'educatrice che si esplica anche nell'accudimento dei piccoli.

Il benessere delle famiglie, quale via per il benessere delle giovani generazioni e della società, sarà al centro della programmazione sociale regionale e locale:

- favorendo le risposte autonome delle famiglie;
- migliorando l'attenzione alle giovani generazioni;
- ampliando l'offerta di opportunità in ogni ambito territoriale.

Obiettivo è anche quello di riportare i giovani a partecipare più attivamente e con consapevolezza all'evoluzione del contesto che li circonda e alla gestione del "pubblico", diffondendo una cultura che parte dalla realtà del quotidiano.

Il documento non riporta le ampie e complesse analisi attuate dagli studiosi della famiglia e dei giovani, evidenzia solo alcuni dei dati attualmente disponibili, che sono non omogenei e frammentati, attua una sintesi dei punti significativi da governare secondo alcune aree, focalizza l'attuale situazione delle Regioni, evidenzia alcuni aspetti significativi a livello europeo e si apre alla cooperazione internazionale.

Fonti

Per la stesura di questo documento si è tenuto conto, partendo e riconfermando il Piano d'azione precedente, della normativa vigente, dell'esperienza, delle indicazioni e dei suggerimenti tratti da numerosi documenti consultati nonché dei patti sottoscritti dal Governo a livello europeo.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale*.

Matrice di ogni riflessione è quanto sancito nella recente **Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite** dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002) ove i capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto il documento *Un mondo a misura di bambino*, composto da una dichiarazione e da un piano d'azione.

Nella dichiarazione, tra l'altro, si sottolinea: «Non lasciare alcun bambino indietro. Ogni ragazza e ogni ragazzo nascono liberi ed eguali in dignità e diritti: perciò si deve porre fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia» e ancora: «La discriminazione dà impulso a una spirale di emarginazione economica e sociale che si autoalimenta e che mina la capacità dei bambini di svilupparsi completamente. Noi faremo ogni sforzo per eliminare ogni tipo di discriminazione contro i bambini, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori o dei suoi tutori, sia alle opinioni politiche e d'altro genere, alla nazionalità, alla provenienza etnica o sociale, alla proprietà, a una condizione di disabilità, alla nascita o ad altri status».

Ci sembra importante ricordare, tra l'altro, il **vertice europeo di Nizza** (7-9 dicembre 2000), il **vertice di Barcellona** (15 e 16 marzo 2002) con la sottoscrizione del Piano d'azione sulla mobilità e le competenze.

Ci si è inoltre avvalsi delle numerose e qualificate pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha garantito un supporto fondamentale durante tutti i lavori.

I macro obiettivi di questo piano collimano con quelli sottoscritti a Barcellona che impegnano il Governo a:

- adottare piani d'azione nazionali per ridurre di molto le persone che rischiano la povertà e l'emarginazione entro il 2010;
- sviluppare gli asili per il 90% almeno dei bambini tra 3 e 6 anni e i nidi d'infanzia per il 33% almeno dei bambini di meno di 3 anni.

Ogni Regione dovrà governare la programmazione, facendo in modo che gli interventi da realizzare migliorino la qualità della vita, in particolare quella dei giovani.

La relazione al Parlamento porrà in evidenza se si sono raggiunti gli obiettivi e quindi se la qualità della vita sarà migliorata significativamente.

Famiglia

Non è possibile affrontare il tema dei minori senza partire dal contesto familiare.

Le politiche familiari sono una novità per il nostro Paese: di solito, infatti, si riscontrano interventi destinati all'individuo più che alla famiglia.

Le politiche sociali devono riconoscere i diritti di solidarietà interna ed esterna delle famiglie e pertanto produrre integrazione, intesa come:

- solidarietà anziché individualismo;
- capacità di connettere in modo sensato i differenti bisogni e le differenti dimensioni esistenziali della vita quotidiana;

- individuazione della famiglia quale soggetto attivo della comunità e delle stesse politiche sociali.

È necessario quindi insistere su scelte politiche che sostengano la famiglia, nel suo ruolo insostituibile di riproduttore del sistema sociale, dove i bambini e gli adolescenti trovano le risposte ai bisogni psicologici, biologici e sociali, dove si realizza l'avvio del processo di socializzazione e di apprendimento, e di conseguenza l'interiorizzazione dei valori e degli stili di vita che sono propri di un certo sistema sociale. La programmazione regionale dovrà dare una risposta soddisfacente alla combinazione di impegni familiari, lavoro extra domestico e cura dei figli. Non si tratta solo di un intreccio di tempi e metodi, ma anche di un insieme di culture e codici simbolici differenti ed eterogenei quali l'espressività familiare, la strumentalità del lavoro, i compiti e gli stili educativi.

È necessario cogliere anche la richiesta delle famiglie rispetto a una maggiore disponibilità di risorse per attivare relazioni con il mercato dei servizi e la propensione a partecipare alla gestione dei medesimi, sostenendo l'associazionismo familiare.

Il sostegno alle famiglie può realizzarsi non solo tramite l'erogazione di servizi sociali, educativi, sanitari e di aggregazione, che devono necessariamente adeguarsi alle necessità delle famiglie stesse (e non viceversa) rispettando la loro libertà di scelta, ma anche attraverso altri numerosi interventi quali, ad esempio:

- offrire un'organizzazione delle città e degli orari più a misura di bambino;
- creare nuove aree verdi e parchi gioco;
- sviluppare i servizi socioeducativi per la prima infanzia e gli spazi aggregativi per l'adolescenza;
- sviluppare opportunità che facilitino la vita delle famiglie e migliorino la vita dei figli;
- valorizzare formalmente il lavoro sociale delle donne svolto all'interno delle famiglie;
- realizzare una defiscalizzazione mirata (ad esempio: azzeramento degli oneri fiscali per baby sitter, detraibilità dalle tasse degli oneri sostenuti per l'educazione dei figli ecc.) attuando anche un riordino e una razionalizzazione degli interventi già in essere, compresi quelli attuati anche dai Comuni¹;
- riconoscere e compensare i "costi" che i genitori sostengono per allevare i figli durante le diverse fasi di crescita, tutelando anche le situazioni di handicap;
- rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro sia per le donne sia per i padri;

¹ Ogni Comune applica criteri differenti di compartecipazione, creando situazioni di non equità per i cittadini. Si potrebbero concordare alcune regole di base da applicare in modo analogo in tutte le Regioni.

- erogare aiuti economici a supporto di particolari situazioni di fasi della vita (madri che rinunciano a lavorare per accudire i figli, coppie che vorrebbero sposarsi ma non riescono a trovare casa e altro);
- migliorare la degenza ospedaliera dei bambini ecc.

In sintesi si ritiene che per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni sia necessario attuare un coordinamento e una sincronizzazione tra la dimensione familiare, sociale – area relazionale – e culturale per favorire uno sviluppo armonico sotto il profilo psicofisico-relazionale del minore nonché tra l'istruzione, l'occupazione, la protezione sociale e il reddito.

Sarebbe opportuno incrementare le misure volte a conciliare la vita familiare e lavorativa delle giovani coppie, anche attraverso l'applicazione di orari di lavoro concordati, l'incentivazione di forme di “baby sitter”, tate, nidi condominiali, mamme di sostegno, nidi o micro nidi aziendali, a fianco allo sviluppo dei tradizionali servizi socioeducativi per la prima infanzia – resi più flessibili e rispondenti ai bisogni dei bambini e delle famiglie. Non dimentichiamo, inoltre, che il sostegno offerto dalle reti primarie (la famiglia d'origine) si rivela un'efficace risorsa relazionale, capace di adattarsi con flessibilità e dinamicità alle esigenze familiari, ciò significa riconoscere che spesso volte i “nonni” diventano il volano dell'organizzazione delle famiglie giovani.

In questo senso si ribadisce l'importanza di innalzare la qualità dell'intero sistema sociale, puntando anche al miglioramento delle pubbliche amministrazioni: lo Stato e le Regioni, per quanto di competenza, sono innanzi tutto chiamati ad attuare tutti gli sforzi per semplificare e adeguare il quadro normativo di riferimento alle famiglie, ai giovani e ai bambini.

Il modello sociale deve evolversi sulla base di un sistema di interventi e azioni positive mirate a:

- recuperare la funzione educativa della famiglia e della società nel suo insieme, tenendo conto che l'attuale problematicità del compito educativo dei genitori è conseguenza della complessità dell'organizzazione della vita sociale e familiare, oltre che sintomo della trasformazione in corso dei valori etici della società e delle relative scelte politiche;
- sostenere la famiglia attraverso il miglioramento delle reti relazionali;
- acquisire buoni risultati economici mediante la riduzione della “distanza” tra i ricchi e i poveri, sostenendo la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, applicando conseguentemente politiche di inclusione sociale;
- sostenere la donna madre sola, separata, divorziata oppure vittima di violenza, per evitare che i bambini subiscano situazioni di povertà estrema, economica e relazionale;
- riequilibrare i rapporti tra le generazioni in modo che i giovani trovino negli adulti aiuto verso l'autonomia evitando di prolungare le situazioni di dipendenza.

È necessario creare una forte interazione tra le autorità locali e nazionali, le associazioni familiari, le organizzazioni del non profit, i lavoratori, i media, il mondo della scuola, i decisori politici per un processo di rivalutazione della qualità del vivere in famiglia.

È altresì opportuno stabilire un approccio globale e pluridisciplinare dei servizi e dei progetti che mirino a ridurre drasticamente qualunque tipo di violenza familiare e non contro le donne e i bambini, favorendo la programmazione congiunta socioassistenziale e sociosanitaria, nonché promuovendo l'attivazione di una rete di servizi e una gamma di interventi flessibili in grado di prendere in carico la situazione, con l'obiettivo di accompagnare all'autonomia.

Bambini

Il Piano deve concentrare l'attenzione sui minori che vivono all'interno delle famiglie ma anche, e soprattutto, su quelli che sono "fuori" dalle famiglie.

Obiettivo prioritario nazionale è il miglioramento qualitativo della vita delle giovani generazioni, orientando le risorse, non solo quelle economiche, verso obiettivi orizzontali d'interesse comune, compresa la coesione economica e sociale.

È necessario affrontare anche i complessi problemi dei numerosi minori che vivono in situazione di povertà, di quelli di altra nazionalità non accompagnati presenti nel nostro Paese, dei figli dei rifugiati o di coloro che hanno chiesto asilo politico.

La maturità della società civile si riconosce anche dall'impegno profuso nell'aiutare i bambini che, in altre parti del mondo, vivono in situazione di massima indigenza dovuta non solo a carestie e malattie. Soprattutto si richiede un comportamento maturo dei massimi responsabili affinché non si creino nuovi focolari di guerre con la consapevolezza che una guerra produce un danno incommensurabile anche ai bambini che sopravvivono.

La Convenzione del 1989 e la Sessione speciale di New York ci invitano, infatti, ad attuare interventi di protezione e integrazione nei confronti dei bambini stranieri, accompagnati e non, che sono in Italia, nonché a sviluppare, secondo la legge 476/98, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio n. 184 in tema di adozione di minori stranieri*, la cooperazione internazionale per migliorare le condizioni di vita dei bambini nei Paesi di origine.

Si vuole promuovere, su tutto il territorio nazionale, una cultura attenta a un sano e positivo sviluppo del bambino, sviluppando negli adulti una "cultura" di maggiore attenzione alle esigenze delle giovani generazioni.

Alla realizzazione di questi obiettivi concorrono:

- la riduzione della violenza fisica e/o psicologica contro donne e bambini;
- lo sviluppo della cooperazione internazionale a favore dei minori.

Oltre a questi due primi obiettivi si dovrà dar corso all'impegno già assunto dal Governo con la legge finanziaria 2002 che è quello di offrire un numero

maggiore di posti nei nidi d'infanzia. In particolare è necessario aumentare i servizi e gli interventi socioeducativi rivolti ai più piccoli così come richiesto dalle famiglie. Rispetto ai dati dell'ultima rilevazione ISTAT del 1992 - che indicava un numero di posti nei nidi, in Italia, di 5,8 per 100 bambini - la ricerca condotta nel 2000 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, ha verificato che il valore dell'indicatore a livello nazionale è pari a 7,4%.

Nell'accordo di Barcellona il Governo ha sottoscritto di offrire, entro il 2010, 33 posti nido ogni 100 bambini di 0-2 anni: tale meta è ambiziosa in quanto la situazione italiana è ancora distante.

La legge finanziaria del 2002 prevede l'assegnazione di risorse alle Regioni, vincolate alla realizzazione di nidi d'infanzia e servizi socioeducativi per la prima infanzia, per gli anni 2002, 2003 e 2004. Tali risorse potrebbero incrementare la disponibilità dei posti all'incirca di 0,5%, 1,00% e 1,5%. Ipotizzare un traguardo di 10 posti nei nidi per ogni 100 bambini di 0-2 anni, in un biennio, sarebbe già un ottimo risultato (vedi documento allegato).

Si auspica un impegno:

- dello Stato a finanziare le Regioni in modo adeguato e sufficiente rispetto ai nidi e ai servizi socioeducativi per l'infanzia, per tentare di avvicinarsi al traguardo sottoscritto a Barcellona;
- delle Regioni a realizzare in tempi brevi il programma nazionale.

Obiettivo primario è l'offerta:

- ai più piccoli di ambiti di qualità per crescere in armonia con il contesto e nel rispetto del ritmo di ciascuno;
- alle famiglie una possibilità di organizzare il proprio tempo-famiglia.

Le Regioni devono rispondere attentamente e adeguatamente all'esigenza delle giovani famiglie affinché possano trovare nei servizi gli interventi qualificati per i figli.

L'evoluzione sociale chiede anche un ulteriore passo nell'organizzazione dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, affinché siano di alto livello qualitativo, flessibili e di facile accesso per l'intero anno solare.

Questo Piano vedrà le Regioni impegnate ad applicare quanto previsto 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, in merito alla chiusura degli istituti assistenziali, infatti, è stabilito che si giunga nel 2006 alla chiusura degli stessi su tutto il territorio nazionale.

Adolescenti

All'interno di questo piano si vuole dare un'attenzione particolare agli adolescenti; sostenendo e ampliando la rete dei luoghi di aggregazione per il tempo libero dove adolescenti e giovani abbiano la possibilità di vivere esperienze edu-

cative coinvolgenti, che consentano loro di superare il senso di solitudine caratteristico della loro età e amplificato dall'attuale organizzazione sociale.

Sono quindi basilari le scelte delle politiche regionali in tema di istruzione, ambiente, condizioni sociali, giustizia, solidarietà, cooperazione quali fattori determinanti della salute delle giovani generazioni, compresi coloro che vivono in povertà o che sono emarginati.

Riaffermiamo la necessità di rafforzare l'integrazione sociale e la lotta contro l'esclusione in particolare:

- promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso universale alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi;
- prevenire i rischi di esclusione;
- aiutare i più vulnerabili, anche in riferimento ai contesti di sviluppo;
- mobilitare tutti gli attori rilevanti;
- sostenere il dialogo sociale attraverso il coinvolgimento delle nuove generazioni affinché siano maggiormente protagonisti della vita sociale;
- prevenire la devianza minorile e potenziare le azioni di recupero dei minori soggetti a procedure penale;
- valorizzare ed estendere l'esperienza, già realizzata in molte province, della "città a misura di bambino";
- promuovere comportamenti ottimali ai fini di un armonico sviluppo psicofisico anche in relazione a idonee condotte alimentari, all'esposizione attiva e passiva al fumo di tabacco e alle condotte a rischio per le più recenti sostanze psicoattive;
- insegnare il massimo rispetto dell'ambiente sensibilizzando all'utilizzo, senza sprechi, di carta, acqua, energia elettrica, beni di consumo;
- prestare molta attenzione alla qualità del tempo libero, incluso un più consapevole e critico accesso ai media;
- insegnare a riappropriarsi con responsabilità della gestione del "pubblico", iniziando anche a essere cittadini responsabili del proprio quartiere, nonché sviluppando e sostenendo il servizio civile.

Si raccolgono inoltre le tre sfide del Piano d'azione sulla mobilità e le competenze, accordate dalla Presidenza del consiglio europeo nella riunione di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) che rispondono alle esigenze dei giovani e cioè:

- 1) migliorare la mobilità professionale;
- 2) promuovere la mobilità geografica;
- 3) stabilire canali di informazione appropriati in materia di opportunità di occupazione e di formazione all'interno dell'Unione europea, per diffondere tra i giovani l'orgoglio dell'appartenenza all'Europa.

Nel riconfermare la positiva esperienza realizzata a livello nazionale con l'applicazione di quanto disposto nella legge 285/97, si ritiene necessario indicare alle

Regioni, a seguito della valutazione del monitoraggio dei progetti, che la programmazione del nuovo triennio preveda maggiori interventi rivolti agli adolescenti a rischio e/o devianti nonché lo sviluppo della formazione al ruolo genitoriale. Indice significativo dell'apprezzamento degli enti locali allo sviluppo dei progetti è dato dal maggior grado di compartecipazione degli stessi al finanziamento.

Studio e lavoro

Uno degli strumenti per favorire l'integrazione sociale è il lavoro, per il quale è essenziale che si realizzi la collaborazione tra scuola e mondo del lavoro e, in seguito, tra i servizi dedicati all'occupazione - porta aperta sul mondo del lavoro - e i servizi sociali che "conoscono" anche i giovani in difficoltà.

È ormai necessario modernizzare e riformare il mercato del lavoro, evolvendo i sistemi di protezione sociale in modo che offrano anche sostegno a coloro che si trovano in stato di necessità, incentivando nel frattempo la partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

Si sottolinea l'importanza della qualità del lavoro, senza creare nuove rigidità nel mercato, sviluppando posti di lavoro che riconoscano l'espressione delle capacità dei giovani e favoriscano l'emergere delle loro creatività.

Si auspica che vengano realizzati i seguenti obiettivi:

- garantire un adeguato livello di protezione sociale per accompagnare l'inserimento dei giovani nella nuova dinamica del mondo del lavoro;
- migliorare l'istruzione sostenendo e adeguando la formazione alla professione lavorativa dei giovani, in modo più aderente all'evoluzione tecnologica e all'evolversi del mercato del lavoro;
- favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di migliorare le competenze di base;
- ampliare la formazione professionale innalzandone il livello qualitativo;
- agevolare l'accesso alla formazione per i giovani, in particolare per i diversamente abili e per i soggetti a rischio di esclusione sociale;
- iniziare fin dalla prima infanzia l'apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica;
- migliorare la qualità del lavoro e dell'occupazione quale via per godere di un proprio *status* all'interno della società, adeguando le informazioni sulle offerte di lavoro, sulla protezione sociale e sostenendo l'orientamento in materia di mercato del lavoro sia a livello regionale sia nazionale e comunitario;
- sviluppare nei giovani il senso dell'appartenenza all'Europa anche tramite i gemellaggi con scuole di altre località europee attraverso l'utilizzo di Internet.

Si richiama la società civile tutta affinché lo sfruttamento dei minori nel lavoro sia un comportamento bandito dalla nostra società.

Pari opportunità

Confermiamo la necessità di perseguire la parità tra giovani uomini e giovani donne, sviluppando misure che facilitino l'accesso delle giovani e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, riconoscendo formalmente il ruolo sociale svolto dalle donne anche con l'accudimento dei figli.

Nella nostra società sono di fatto ancora le donne deputate alla cura dei bambini ed è necessario aggiungere, a questo comportamento "biologico" e consolidato dal ruolo di genere, la valorizzazione tangibile di un ruolo "sociale". Si propone uno studio per verificare la possibilità di riconoscere una "contribuzione assicurativa" alle donne che vi si dedicano, così che, al momento del pensionamento, non incorrano nel rischio di entrare nel circuito dei "poveri".

Bisogna garantire alle giovani donne cure sanitarie appropriate, forme di lavoro flessibili nel tempo e negli orari rispondenti alle necessità della famiglia, realizzando la conciliazione tra vita familiare e lavorativa, favorendo inoltre l'accesso delle donne, soprattutto di quelle svantaggiate, a una abitazione, alla formazione professionale, alle attività culturali, agli interventi per il tempo libero e alla partecipazione sociale.

Da ultimo si apprezza lo sforzo fatto per raccogliere i dati significativi suddivisi per genere e si auspica che si prosegua in questa linea, migliorando la raccolta dei dati anche a livello locale.

Riduzione delle povertà e dell'emarginazione

Anche in Italia, come negli altri Paesi industrializzati, la qualità della salute e della vita è migliore dove sono attuate politiche di riduzione dello scarto tra ricchi e poveri.

L'indagine annuale sulla qualità della vita nelle province italiane per l'anno 2001 - condotta secondo i seguenti parametri: tenore di vita, affari e lavoro, servizi e ambiente, criminalità, popolazione, tempo libero - redige una graduatoria delle province. Molte sono le province che si collocano sopra la media italiana, ma altrettante sono quelle sotto l'indice. Questa indagine indica un diffuso malessere anche tra i giovani.

Molti parametri considerati nell'indagine sopra citata, interessano direttamente e particolarmente i bambini e i giovani; tra i tanti dati si sottolinea, quali esempi, i seguenti.

- In Italia la popolazione 0-17 anni sul totale della popolazione, rappresenta il 17,7% (nel 1999 i giovani erano 10.211.361 su 57.612.615), a fronte di una percentuale del 20,6% della popolazione giovanile europea composta complessivamente da 77.466.473 individui.
- L'incidenza di minori non europei in Italia è, nel 1999, del 2,2% mentre in Lussemburgo è del 33,8%, in Germania 10,8%, in Austria 9,7%, in Belgio 8%.
- La condizione di povertà relativa è concentrata tra le famiglie numerose, in particolare con 3 o più figli oltre che tra quelle con anziani e tra gli

anziani soli. Circa il 25% dei nuclei familiari con 5 e più componenti è povero: si tratta in genere di coppie con 3 o più figli, se questi sono minori l'incidenza di povertà sale al 28% (37% nel Sud).

- La media delle ore lavorate in una settimana da donne impiegate con un figlio con meno di tre anni, nel 1997, in Italia era di 34,0 ore, a fronte del Belgio che ne registrava 32,6 ore, la Germania 30,6 ore e il Regno Unito con 26,0 ore.
- La prima causa di morte per i giovani tra i 15 e i 24 anni sono gli incidenti stradali: i giovani muoiono più per gli incidenti che per le droghe e l'AIDS, in media 3.400 all'anno. L'incidenza di morti in incidenti stradali è pari al 17,4 per 100 mila giovani di 15-24 anni. Nei centri abitati avvengono il 70% degli incidenti e si contano il 40% dei morti. A livello europeo si riscontra che la Svezia registra l'8,7 morti giovanili per 100 mila giovani tra 15 e 24 anni (si rammenta che la riduzione delle morti per incidenti stradali è un obiettivo indicato anche dal piano sanitario nazionale).

Una ricerca europea evidenzia che dal 1994 al 1997 i poveri "per sempre" sono il 3,9%, quelli che lo sono per tre anni sono il 4%, per due anni il 6% e quelli per un anno il 16%. In Italia, le famiglie con i figli minori hanno una probabilità più elevata di rimanere povere a lungo, questo fatto colpisce prima di tutto i bambini che vivono una condizione di vita non adeguata, che tende a persistere nell'adolescenza.

La programmazione deve prevedere una serie di interventi che permettano a una parte dei poveri di uscire dalle condizioni di povertà in un arco di tempo il più breve possibile.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 del Governo prevede l'attuazione di nuove misure di contrasto della povertà.

Non si può pensare di risolvere totalmente il problema della povertà, ma è possibile promuovere un'evoluzione del sistema sociale offrendo opportunità e strumenti affinché chi è in situazione di povertà possa migliorare la propria condizione.

Nelle persone in stato di povertà è necessario innescare meccanismi di responsabilità, considerazione e fiducia, e offrire loro, chiaramente, una possibilità. In questo senso il contratto stipulato all'interno della sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha insegnato che è assolutamente necessario superare e abbandonare il vecchio "sussidio" per realizzare il sostegno economico tramite il microcredito, all'interno di un patto con il cittadino che coglie l'opportunità di uscire dalla sua situazione di isolamento e povertà. Risultano anche interessanti e riproducibili le esperienze di "immobiliari sociali" in grado di rivolgersi e interloquire con le fasce più a rischio di povertà, cioè con le famiglie monoreddito, le casalinghe, gli studenti.

Equità

E ancora, assumendo quanto definito a Barcellona, questo Piano pone tra gli obiettivi da raggiungere per i minori anche quello di "equità", cioè offrire la

possibilità a ciascun cittadino della nuova generazione, di raggiungere il miglior livello possibile di salute fisica, psichica, mentale e sociale (che non vuol dire solo assenza di malattia), con possibilità di accedere a servizi qualificati.

Si deve quindi mirare a ridurre le “disuguaglianze inique” realizzando politiche di equità, migliorando le condizioni di vita, di apprendimento e di lavoro, promuovendo tra i ragazzi stili di vita sani e diffondendo, in tutti gli ambiti, il concetto che la vita umana non è una variabile secondaria del sistema economico, ma è la condizione essenziale.

La salute dei minori e l'equità sono il risultato di molteplici interventi degli individui e delle famiglie, delle associazioni di volontariato, della cooperazione, delle comunità territoriali, dei soggetti pubblici, privati e non profit.

Tavola di sintesi delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Famiglia	Qualità del vivere in famiglia Migliorare reti relazionali	Confronto dati qualità della vita del 2001 con quelli del 2004
	Defiscalizzazione: riunire quanto già legiferato e introdurre nuove forme	Legge di riordino al fine di rendere l'intervento equilibrato e di facile comprensione per il cittadino oppure Circolare a fortissima divulgazione che raccolga e sintetizzi quanto già legiferato
	Positivi risultati economici: politiche di inclusione sociale	Riconoscimento del ruolo attivo della famiglia e della sua funzione di protagonista della prevenzione
	Lotta contro la povertà	Diminuzione del numero di famiglie con figli in situazione di povertà
Bambini	Cooperazione internazionale a favore dei minori: presenza nei protocolli dell'obiettivo del miglioramento economico volto a migliorare la qualità di vita dei bambini	Numero di protocolli
	Riduzione della violenza contro donne e bambini	Confronto dati ISTAT
	Sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia	10% di posti nei nidi d'infanzia
	Verifica di qualità dei servizi socioeducativi per la prima infanzia	Protocolli adottati dalle Regioni
Chiusura degli istituti assistenziali	Al 31/12/2003 presenza negli istituti di non più del 50% di bambini presenti all'1/1/2002. Aumento dell'affido familiare	



Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Adolescenti	Qualità del lavoro: – favorire la creatività dei giovani; – migliorare la mobilità professionale; – promuovere la mobilità geografica; – sviluppare canali di informazione delle opportunità di formazione e di occupazione in Europa	Confronto dati ISTAT
	Tempo libero	Aumento dei centri di aggregazione giovanile, creazione di spazi di socializzazione “protetti”
	Lotta contro l'esclusione sociale	Riscontro della diminuzione di minori denunciati Diminuzione di adolescenti in istituto Aumento dell'affidamento familiare
	Rispetto dell'ambiente	Progetto Ministero dell'ambiente: – aree prive di barriere dedicate ai giovani con adeguato arredo urbano; – bambini che si recano a scuola da soli utilizzando percorsi urbani sicuri; – diminuzione dei consumi di acqua, carta ed energia elettrica a scuola
	Incidenti stradali	Ogni Regione deve ridurre almeno di un punto il tasso di incidenti mortali nei giovani
	Educazione ad assumere responsabilità della gestione di ciò che è “pubblico”	Più attenzione all'arredo scolastico: minori spese per il mantenimento dell'arredo scolastico Più attenzione alla città pulita: strade meno sporche Più attenzione alla raccolta differenziata anche a scuola N. ragazze e ragazzi che fanno servizio civile
	Attenzione alla solidarietà	N. accordi scuola - enti locali - ASL - privato sociale
	Inserimento dei diversamente abili	N. corsi di formazione rivolti all'inserimento lavorativo
Istruzione	Apprendimento lungo tutto l'arco della vita	N. delle proposte di formazione
	Migliorare la padronanza delle competenze di base	N. accordi tra scuola e mondo del lavoro
	Allargare l'apprendimento delle lingue europee	N. dei giovani che “parlano” le lingue europee
	Sviluppare l'alfabetizzazione digitale e la conoscenza di Internet	N. di giovani che utilizza la rete informatica
	Favorire gemellaggio Internet con scuole partner di altre località	Numero di gemellaggi
	Lavoro minorile: forme flessibili per il rientro a scuola dei minori e formazione mirata	Confronto dati ISTAT e ispettorato del lavoro



Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
	Parità di genere: aumento della percentuale di donne che lavorano	Aumento di 5 punti della percentuale di donne inserite nel mondo del lavoro entro il 2005
Pari opportunità	Riconoscere il lavoro "sociale" delle donne che accudiscono i figli o gli anziani, contribuzione assicurativa per le donne che accudiscono i figli	Report dello studio di fattibilità
	Lavoro flessibile	N. contratti di lavoro con orari flessibili e con possibilità di rientri, dopo aspettativa, differenziati
	Abitazione per donne in particolare situazione di fragilità o povertà	N. donne sole assegnatarie di alloggi

2. Le politiche regionali

Le politiche che attueranno le Regioni in questo biennio dovranno mettere al primo posto l'interesse per i bambini e per i ragazzi; tale scelta deve essere condivisa e applicata con tutta la società civile - singole persone, famiglie, adulti, organizzazioni - che è responsabile e garante dei diritti dell'infanzia.

Queste politiche che devono dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, devono ispirarsi a una visione intersettoriale: la pace, la casa, l'istruzione, il cibo, il reddito, l'ecosistema stabile ed equilibrato, la continuità delle risorse, la giustizia e l'equità sociale, il grado di solidarietà a livello familiare e comunitario.

Le politiche sociali dell'Italia devono attuare un salto di qualità, allineandosi a quelle dei Paesi europei più avanzati, partecipando al coordinamento attuato dal Comitato sulla protezione sociale istituito dall'Unione europea realizzando politiche sociali innovative, predisponendo strutture tecniche capaci di svolgere funzioni conoscitive, valutative e progettuali. La costruzione di un'amministrazione competitiva quale risorsa per lo sviluppo, è un compito affidato alle autonomie regionali e locali.

Si tratta di passare da politiche sociali caratterizzate dall'offerta di servizi e interventi, gestiti anche dal privato sociale, a una politica promozionale, caratterizzata dalla valorizzazione delle relazioni e delle risorse delle famiglie e dell'associazionismo familiare.

Questa prospettiva, più che mai, rende necessario evolvere l'attuale situazione del nostro sistema di welfare che appare, nel contempo, eccessivo e insufficiente. È un sistema:

- "eccessivo" per la grande varietà di interventi frammentati, ognuno dei quali rivolto a rispondere a un diverso bisogno, applicando la logica delle "categorie" svincolata dall'unicità della famiglia;
- "insufficiente" sia per il livello, a volte, "non adeguato" dei servizi, sia perché non rispondente ai bisogni della società contemporanea.

Inoltre, si deve cogliere l'occasione per trasformare profondamente gli apparati pubblici e per superare le inefficienze burocratiche che consumano un'alta percentuale delle risorse disponibili.

Le Regioni devono porre attenzione a impostare politiche sociali rivolte alle famiglie non solo come concessione di benefici economici o aumento di quelli esistenti, ma a sostenere la famiglia quale "agenzia" educativa e di affetti, rilevante sul piano pubblico sempre e non solo in quanto "bisognosa".

In particolare le Regioni sono invitate, tenendo conto del nuovo assetto istituzionale e nel quadro delle risorse disponibili e destinate al "sociale", a:

- applicare i livelli essenziali di assistenza sociale che saranno fissati a livello nazionale rendendo l'accesso alle prestazioni di assistenza selettivo sulla base di nuovi e più appropriati criteri di misurazione della condizione economica e complessità del bisogno;
- sviluppare una politica sociale volta a realizzare servizi più rispondenti all'evoluzione sociale;
- rendere più organica la rete di protezione sociale anche tramite l'applicazione della riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di superare l'attuale sistema frammentato;
- partecipare attivamente alla promozione di nuovi strumenti per il contrasto alla povertà con particolare attenzione alle famiglie con figli, valutando attentamente l'esperienza e i criteri del reddito minimo di inserimento;
- rendere più visibile e comprensibile ai cittadini gli interventi dei servizi rivolti alle famiglie, e ai minori, diffondendo le informazioni;
- realizzare il sostegno alla maternità e paternità, rafforzando il diritto alla cura e alla formazione (legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*);
- valutare la possibilità di incrementare l'assegno di maternità per le neomamme prive di copertura previdenziale;
- coordinare i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e organizzazione dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare a basso reddito con almeno tre figli minori a carico;
- sostenere l'obbligo formativo fino ai 18 anni quale risorsa per le giovani generazioni poiché la formazione è lo strumento preventivo per eccellenza di qualsiasi politica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;
- aggiornare gli operatori affinché attuino una presa in carico della famiglia, ne valorizzino le risorse e le coinvolgano nell'affrontare i problemi dei membri più fragili;
- programmare articolate politiche di prevenzione che, valutando i fattori responsabili della povertà e dell'esclusione sociale, sappiano attivare istituzioni, risorse e famiglie prima che si rompano i legami dell'inclusione;

- porre molta attenzione alla rete informatica, sia favorendo l'accesso dei giovani sia aiutando le famiglie ad accompagnare i giovani all'interno dell'"overdose" informativa;
- sostenere e rafforzare gli osservatori per l'infanzia e l'adolescenza avviati in tutte le Regioni.

Il sistema sociale italiano sta attuando una riconversione sulla base di quanto previsto dalla legge 328/00 che ha disegnato il progetto di riforma dell'assistenza e avviato, su tutto il territorio, un ampio dibattito tra istituzioni e operatori, favorendo processi di ridefinizione delle funzioni. Di conseguenza occorre realizzare politiche sociali a livello locale che innovino le istituzioni, assicurino omogeneità di servizi sul territorio, buona qualità della vita per i giovani, influiscano sulle prospettive di sviluppo degli ambiti territoriali rendendone alcuni più "attraenti" di altri. La competitività non si esplica solo in termini di attrazione di investimenti (cioè occasioni di nuova crescita economica) ma anche e soprattutto in altri fattori, quali i servizi, la mobilità, la qualità della vita che dipendono, più che dall'economia, direttamente dalle scelte politiche locali. Avere competitività significa avere una forte coesione, fare "sistema", avere enti legati da vincoli politici ed economici, garantire omogeneità e alto valore dei servizi, essere in grado di dare risposte immediate.

La trasformazione del sistema non significa solo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia e neppure si riduce a una semplice destatalizzazione dei servizi, ma implica una riorganizzazione complessiva della società attorno alle coordinate del sistema sociale:

- Stato - Regioni - enti locali;
- mercato;
- privato sociale;
- famiglie.

Risulta quindi evidente la necessità di sostenere e promuovere la famiglia in quanto protagonista di nuove mediazioni sociali tra ciò che è interno alla famiglia (generazioni, minori, adolescenti ecc.) e ciò che è esterno (comunità, società ecc.).

Le Regioni assumono il ruolo di decisore di regole generali e quindi la competenza della programmazione.

Alla luce delle modifiche apportate dal nuovo titolo V della Costituzione, le Regioni devono indicare le linee della nuova strategia, fissando le priorità, definendo gli standard, le modalità di gestione, i rapporti con il non profit, il collegamento con i servizi sanitari e con quelli per l'impiego, promuovendo:

- la realizzazione di politiche rivolte agli individui e alle famiglie in condizioni di bisogno, superando l'impostazione di "categorie" ereditata dalla programmazione precedente;
- il potenziamento dell'offerta di servizi a favore dell'infanzia a supporto delle famiglie in difficoltà e l'incremento dei trasferimenti monetari.

Nel fissare gli obiettivi, è importante tenere conto del livello di esternalizzazione della produzione dei servizi, quale realizzazione della sussidiarietà orizzontale e del decentramento nella gestione degli stessi, nonché dei sistemi di finanziamento delle reti dei servizi sociali rivolti alle famiglie e ai minori.

L'amministrazione locale degli ambiti territoriali deve realizzare una trasformazione significativa delle politiche locali: attraverso la stabilità politica, possono strutturarsi e svilupparsi le condizioni necessarie per raggiungere livelli "europei": affidabilità amministrativa, capacità di programmazione, coinvolgimento delle formazioni sociali nei processi decisionali locali. La costruzione del sistema territoriale si fonda sull'eguale dignità di tutte le identità storico istituzionali.

Ciò che è da valorizzare, in questa fase di evoluzione del sistema, supera il raggio d'azione delle istituzioni pubbliche e del privato convenzionato, che sono gli attuali soggetti erogatori della rete dei servizi; le Regioni devono valorizzare anche l'azione autonoma delle organizzazioni non profit che spesso offrono servizi a prescindere dalla convenzione con il servizio pubblico, ma soprattutto deve emergere l'operato delle famiglie in termini di autoriproduzione sociale, di acquirente di servizi, e in qualità di "enti" erogatori di assistenza e accudimento. Sono queste le nuove e originali risorse del sistema.

L'esternalizzazione quale realizzazione della sussidiarietà

L'evoluzione del welfare vedrà sempre più la realizzazione della sussidiarietà orizzontale, l'allargamento degli attori dei servizi. Questo cambiamento porterà la pubblica amministrazione a fornire servizi sociali nelle forme di appalto di servizi, di acquisto di prestazioni sia da parte dell'istituzione pubblica che del cittadino. Questo rende necessario al pubblico uscire dall'ambiguità di ruolo tra titolarità di funzioni e gestione di servizi. Oggi molti ambiti territoriali (la dimensione necessaria per attuare una proficua programmazione è indicata nell'associazione di Comuni) giocano entrambe le carte: utilizzano risorse in veste di titolare di funzioni e a volte in qualità di gestore di servizi. È necessario che ogni ambito territoriale attui una approfondita analisi dei vantaggi delle diverse soluzioni disponibili, dovendo rispondere al meglio al bisogno dei cittadini, verificando l'economicità e la qualità dell'intervento.

L'ente pubblico, oltre a gestire in proprio i servizi necessari ai cittadini, si può quindi organizzare:

- affidando in gestione a un soggetto terzo il servizio prescelto, ad esempio l'assistenza domiciliare ai minori viene erogata dal privato sociale e da associazioni di famiglie;
- acquistando le prestazioni offerte da un'altra organizzazione, ad esempio pagando la retta di una Comunità alloggio per minori gestita dal privato sociale;
- sostenendo i cittadini tramite buoni e/o *voucher* affinché eroghino direttamente (buoni) o acquistino (*voucher*) le prestazioni necessarie a un membro della famiglia.

Viene così distinta la **titolarità della funzione**, che rimane in capo al pubblico e pertanto determina le regole del sistema, e l'**esercizio della funzione**, cioè l'organizzazione e l'attivazione dei processi necessari per la gestione del servizio e quindi per la soddisfazione concreta del bisogno, che viene:

- esternalizzata coinvolgendo le organizzazioni della società civile;
- riconosciuta alla famiglia che si auto-organizza.

A livello nazionale diverse sono state le scelte rispetto a queste due strategie e spesso si è visto, all'interno del vecchio welfare, prevalere il ruolo "totalitario" del pubblico quale unico titolare di funzioni.

L'individuazione del livello di esternalizzazione dei servizi sociali è da realizzare sulla base di dati di spesa, oltre che, prioritariamente, di qualità dell'intervento e specificità della materia, in questo senso si richiama quanto precisato nella relazione che ha sviluppato il tema "affido" e "adozioni".

Cambia così il ruolo degli attori pubblici nell'ambito dei servizi sociali, dal ruolo di produttori si aprono opportunità per orientarsi verso il ruolo di:

- programmatori: questa funzione è svolta in collaborazione con il privato sociale;
- acquirenti;
- controllori del sistema dei servizi;
- sostegno della sussidiarietà;
- regolatori del sistema.

Le risorse

Le risorse finanziarie a disposizione dei servizi sociali di ogni ambito territoriale si configurano in diverse forme.

- Fondo nazionale per le politiche sociali: la dotazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria; si compone sia di risorse finalizzate al perseguimento delle specifiche finalità sociali individuate da leggi di settore, sia di risorse indistinte ripartite secondo le indicazioni del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.
- Fondi regionali: composto dalle risorse autonome delle Regioni.
- Risorse comunali: comprendono le risorse proprie del bilancio comunale con eventuali altre entrate (donazioni, affitti attivi ecc.). Si sottolinea l'importanza dello strumento del cofinanziamento, previsto anche dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.
- Compartecipazione degli utenti e del privato sociale.
- Fondi dell'Unione europea, su specifici progetti presentati e finanziati.

È necessario ricordare che la difesa e il miglioramento della qualità della vita delle nuove generazioni dipendono dall'entità delle risorse dirette e dalle ca-

pacità professionali e imprenditoriali che vengono impiegate per il loro perseguimento.

Le risorse non sono illimitate e pertanto è necessario attenersi alle seguenti modalità.

- Attuare scelte a livello programmatico, stabilendo scale di priorità, ricordando che il “mercato” condiziona la vita della società e si deve prestare la massima attenzione affinché il benessere dei giovani sia tutelato in quanto legato al regime delle “persone” e non a quello delle “cose”. È importante porre molta attenzione ai criteri scelti dal programmatore, al fine di individuare pratiche sociali in linea con le esigenze pubbliche della tutela collettiva dei minori, con un’equa ripartizione delle risorse e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza sociale.
- Evitare rischio di distorsioni nelle scelte allocative: non è più possibile sostenere “tutto per tutti”, ma si può programmare ed erogare ciò che è efficace per coloro che ne hanno bisogno.
- Attuare una strategia di prevenzione del disagio mirando a rafforzare e sostenere la famiglia tramite politiche sociali adeguate, interventi attuati nella rete sociale che colleghino tutti i campi: istruzione, cultura, lavoro, tempo libero, crescita economica equilibrata. I costi diretti e indiretti delle attività di prevenzione in favore di minori devono essere analizzati, da una diversa angolatura, non possono essere valutati solo in termini economici, ma vanno considerati primariamente sul piano umano cioè la valutazione/comparazione tra le sofferenze dei giovani (i costi) e il benessere (i benefici) di cui hanno diritto.

Ogni Regione, quindi, secondo le modalità e gli obiettivi autonomamente individuati e definiti, assegna e vigila, secondo proprie prassi, gli ambiti territoriali in merito alle risorse nazionali e a quelle regionali che si aggiungono a quelle comunali per il cofinanziamento della rete dei servizi sociali e/o per acquistare prestazioni, finanziare servizi prodotti anche dal privato sociale o dalle IPAB, sostenere tramite i buoni e i *voucher* le famiglie che si auto-organizzano.

È responsabilità degli ambiti territoriali l’allocazione delle risorse, anche rispetto ai minori, e la corretta utilizzazione dei mezzi necessari per garantire la migliore qualità di vita delle nuove generazioni all’interno della comunità civile.

Si ricorda di ottemperare alle indicazioni della legge 285/97, affinché trovi anche nelle legislazioni regionali la piena collocazione e nella programmazione regionale e locale sia la leva per realizzare interventi qualitativi mirati alle giovani generazioni. Le risorse statali, coadiuvate dal cofinanziamento degli enti locali, sono la base per la costruzione della rete delle opportunità per i minori.

I dati

Con l’applicazione della legge 328/00, è in atto una grande riforma sociale, pertanto è attualmente molto difficoltoso raccogliere dati facilmente comparabili.

Il Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali, ha fornito i dati in merito alle risorse sociali, statali e regionali destinate alle politiche per le famiglie e per i minori per l'anno 2000. A queste risorse "sociali" devono essere aggiunte quelle comunali, la compartecipazione degli utenti, del privato sociale e i finanziamenti dei progetti europei. Solo così si avrà l'esatto quadro di quanto è dedicato agli interventi sociali.

Dai dati parziali che riguardano solo 15 regioni, si rileva che mediamente, in Italia, il 28,07% delle risorse sociali statali e regionali sono impegnate a sostenere servizi e interventi rivolti a minori e famiglie. Non tutte le Regioni impegnano la stessa percentuale di risorse - cioè riservano la stessa attenzione - a questo *target* di popolazione. Sembra vi siano alcune Regioni che si attestano a poco più del 12%, sino a superare, in alcune parti d'Italia, anche il 50%.

Queste informazioni sono parziali e non consentono un'analisi approfondita sia perché mancano i dati dei Comuni, della compartecipazione degli utenti, del privato sociale e del Fondo sociale europeo, sia perché sono fondate sugli impegni di spesa e non su quanto è dedicato ai minori ed effettivamente poi speso e, da ultimo, non sono raccolti in modo uniforme.

Al termine di questo Piano si dovrà essere in grado di raccogliere i dati in modo da valutare quanto effettivamente realizzato in ogni regione, specificamente per i bambini e i giovani, al fine di effettuare le opportune analisi di efficacia ed efficienza.

Dai dati disponibili di 15 regioni, è emerso che nel 2000, alle politiche sociali per minori e famiglie sono stati dedicate 542.203.000.000 lire (€ 280.024.480,00) dei fondi statali e regionali, di queste un'alta percentuale sono risorse regionali.

Si auspica che lo Stato colga l'occasione del Piano per aumentare la propria "attenzione" verso i minori e raggiungere una quota almeno pari a quella del finanziamento regionale.

I dati richiamati, pur non esaustivi, evidenziano che, in genere, viene data poca attenzione ai servizi informativi e di segretariato sociale specificamente rivolto a minori e famiglie, e che in ogni caso l'attività meno sostenuta dalle risorse statali e regionali è quella di supporto a persone o gruppi.

La maggior parte delle risorse destinate ai servizi socioeducativi è dedicata ai minori.

Si ricorda che all'interno dei servizi per minori e famiglie non sono ricompresi i costi dei consultori familiari, che afferiscono all'area sociosanitaria.

Quanto sintetizzato per tipologie/aree di intervento si suddivide poi diversamente all'interno di ogni Regione a seconda della programmazione locale.

Essendo in corso lo sviluppo del sistema informativo dell'infanzia, programmato dal Ministero del lavoro e politiche sociali e realizzato con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, si ritiene che, tramite la collaborazione delle Regioni, si possa giungere quanto prima a disporre di flussi informativi costanti sull'infan-

zia e l'adolescenza che permetterà di valutare le politiche attuate e fornirà elementi per la nuova programmazione.

Tale sistema-obiettivo di questo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, permetterà di:

- fissare obiettivi di equilibrio a livello nazionale;
- individuare obiettivi specifici per alcune Regioni volti al miglioramento della qualità della vita dei giovani e dei bambini;

al fine di:

- diminuire costantemente la fascia debole della popolazione;
- sostenere sempre più la capacità delle famiglie e del privato sociale a rispondere ai bisogni, mentre le Regioni assumono funzioni di programmazione, verifica e sostegno degli interventi, definendo, tra l'altro, le modalità per l'esternalizzazione della produzione di servizi.

È opportuno proseguire nell'esame della sostenibilità del sistema, a medio e lungo termine, rispetto alle strategie adottate, attuando un esercizio costante di sorveglianza e tenendo particolarmente conto delle modifiche connesse con l'invecchiamento demografico, anche se questo rilevante fenomeno non può portare a trascurare, per nessun motivo, l'area dei giovani e dei più piccoli.

È necessario compiere ulteriori progressi, quali ad esempio:

- realizzare un'analisi sistematica dell'insieme delle politiche (dall'ambito territoriale via via fino a quello regionale e, poi, nazionale);
- rafforzare l'attuale coordinamento delle politiche per i minori, attuato dalle Regioni, per valutare la coerenza delle politiche con gli obiettivi di Governo, i punti focali saranno la qualità e l'efficacia degli interventi e la sostenibilità della spesa.

Le Regioni sono chiamate ad attuare un'analisi della composizione delle fonti della spesa sociale ai fini di una verifica:

- dell'incidenza delle risorse comunali, regionali, nazionali, compartecipazione dell'utente e del privato sociale, fondi sociali europei;
- della possibilità di sostenere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 Costituzione).

Sono da sottoporre a costante monitoraggio anche gli aspetti relativi all'entità della spesa sociale procapite per la popolazione giovanile, alla distribuzione delle attività negli ambiti territoriali, alle modalità di gestione, alla qualità dell'intervento.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a effettuare una ricognizione di tutte le risorse assegnate al complesso mondo del "sociale" e a

quello del “socio-sanitario”. È infatti necessario poter identificare con chiarezza l’entità delle risorse pubbliche dedicate agli interventi sociali al fine di individuare meglio l’incidenza sul PIL e il livello necessario in rapporto alle esigenze delle famiglie, dei minori e del loro diritto alla qualità della vita.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all’interno del federalismo, andrà a svolgere un’azione di sintesi delle autonomie regionali e quindi si sta dotando di un sistema nazionale informatizzato, indispensabile per la comparazione delle politiche e quale supporto per le Regioni coinvolte a mantenere gli impegni per le nuove generazioni. Sarà necessario quindi raccogliere i seguenti dati:

- rete dei servizi per i minori e i giovani;
- quantificazione dell’utenza;
- grado di esternalizzazione;
- criteri di ripartizione delle risorse;
- modalità di controllo sui servizi.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Esternalizzazione della produzione dei servizi	Qualità ed economicità	Valutazione e confronto costi
	Distribuzione delle attività negli ambiti territoriali	Verifica della presenza almeno delle attività essenziali per i minori
	Mappatura della rete dei servizi	Conoscenza della rete dei servizi
	Verifica della quantità e della rispondenza ai bisogni da parte dei servizi	Servizi rivolti ai giovani/minori
	Quantificazione dell’utenza	Domanda/offerta
Risorse	Verifica della qualità	Protocolli che definiscono i livelli di qualità e rilevazione della <i>customer satisfaction</i>
	Adozione di buoni e <i>voucher</i>	N. buoni e <i>voucher</i> /famiglie
	Conoscere la quantificazione delle risorse assegnate per interventi per i giovani	Sistema informativo per la raccolta dei dati Risorse/livelli essenziali di assistenza
	Livelli essenziali di assistenza socioassistenziale	Risorse dello Stato: risorse/minori



Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Risorse	Criteria di riparto delle risorse destinate ai minori: Stato/Regioni, Regioni/ambiti territoriali	Risorse delle Regioni: priorità/risorse/minori
	Equilibrio a livello nazionale	Risorse/popolazione minorile
	Attivazione della prevenzione	Minori/minori denunciati
	Qualità dei servizi	Operatori/aggiornamento operatori, sottoscrizione o rinnovo protocolli di presa in carico
	Fascia debole della popolazione	Minori/abbandono scolastico Giovani/disoccupati

3. Alcune situazioni a livello europeo

Lo sviluppo di politiche a livello regionale e internazionale, che si pone come obiettivo quello di migliorare la qualità di vita delle nuove generazioni, non può non partire dai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

Di conseguenza la società civile deve essere determinata a voler cambiare il mondo per e con i bambini iniziando a migliorare le condizioni dell'infanzia, avendo come considerazione primaria l'interesse superiore del bambino.

Riaffermiamo che investire per i bambini e garantire i loro diritti rappresenta la chiave per debellare la povertà, mirando a ridurre le "disuguaglianze inique" ponendo fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia.

Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza, promuovendo ogni azione che miri a eliminare ogni tipo di discriminazione contro di loro, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori, alla provenienza etnica o sociale.

È stato infatti riaffermato l'impegno da parte degli Stati a sostenere lo sviluppo della prima infanzia garantendo un sistema di servizi e un'adeguata assistenza ai genitori, così che possano provvedere allo sviluppo fisico, psicologico, sociale, spirituale e cognitivo del bambino.

Le politiche pubbliche europee in materia di servizi per l'infanzia sono estremamente diversificate. In genere è posta molta attenzione ai servizi per l'infanzia, le iniziative riguardanti la qualifica degli operatori, la possibilità e l'uguaglianza all'accesso ai servizi, la conciliazione tra vita professionale e vita familiare.

Inoltre, pressoché ovunque in Europa sono cambiate le tappe dei giovani: l'età in cui ci si sposa si è innalzata, la fertilità si è ridotta, l'età di nascita del primo figlio è considerevolmente posticipata, la conclusione degli studi è prolun-

gata e quindi si riducono i tassi di attività per l'età più giovane, l'età media di uscita da casa dei genitori si è elevata in molti Paesi. Le politiche sociali europee affrontano in modo diverso questo punto: alcuni attuano una protezione sociale quale diritto di cittadinanza cioè gli obblighi familiari sono ridotti al minimo e l'azione politica è rivolta al giovane (Nord Europa), mentre il resto dell'Europa assegna, con alcune differenze, gli obblighi del mantenimento ai membri della famiglia nucleare (Centro Europa) o famiglia estesa (Europa meridionale).

Viene ora presa in considerazione la situazione nel nostro Paese in rapporto con alcuni Paesi europei a noi più vicini anche in termini di politiche sociali.

La povertà infantile

Il vertice del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) ha concluso i lavori affermando: «Il numero di persone che vivono al di sotto della linea di povertà e che si trovano in situazione di esclusione sociale all'interno dell'Unione Europea è inaccettabile. Occorre prendere provvedimenti che abbiano un impatto decisivo nella direzione di un vero e proprio sradicamento della povertà attraverso la fissazione di specifici obiettivi».

La maggior parte dei Paesi europei ha assunto l'inclusione sociale quale obiettivo prioritario delle politiche sociali: così in Francia, dove è stata adottata una legge quadro, in Olanda, Belgio e Portogallo.

I capi di Stato dell'Unione europea hanno avviato un "coordinamento aperto" in tema di inclusione sociale, sulla base dell'articolo 137 del Trattato di Amsterdam. I lavori conseguenti al vertice di Lisbona hanno messo a punto una strategia concordata dai Paesi europei, basata sui seguenti elementi:

- identificazione di indicatori condivisi per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale;
- elaborazione di linee guida comuni e obiettivi quantificabili;
- presentazione di piani nazionali annuali per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- monitoraggio sistematico e *benchmarking* a livello comunitario.

L'Unione europea ha costituito il Comitato sulla protezione sociale, in analogia al Comitato sull'occupazione e sull'economia, che nel primo anno di funzionamento ha individuato gli indicatori che permetteranno di stimare l'incidenza e le caratteristiche della povertà e dell'esclusione sociale nonché di valutare l'efficacia delle politiche nazionali ed europee. Si segnala che i dati riportati soffrono della mancanza di indicatori condivisi per la misurazione della povertà.

Un aspetto rilevante da evidenziare è che il tasso di povertà infantile in Italia - nel 1995 - è il più alto (20,5%) fra i Paesi europei da noi presi in esame, seguono Regno Unito (19,8%) e Spagna (12,3%), pertanto l'Italia e l'Inghilterra sono i Paesi che presentano il più alto tasso di povertà minorile.

Tavola 1 – La povertà infantile - Anno 1995

Paese	Tasso di povertà
Belgio	4,4%
Francia	7,9%
Germania	10,7%
Spagna	12,3%
Regno Unito	19,8%
Italia	20,5%

UNICEF, 2000

Il problema dei bambini che vivono in una situazione di povertà riguarda la qualità della vita di tutti i cittadini. Per questi bambini è più facile incontrare difficoltà nel corso della loro vita, abbandonare gli studi, commettere crimini, essere fuori dal mercato del lavoro, avere figli in età molto giovane e continuare a vivere in povertà anche nelle generazioni successive. Sono le famiglie con due e, soprattutto, tre figli minori quelle in maggiore difficoltà.

Secondo il rapporto OCSE i sei Paesi con il tasso di povertà più basso (Svezia 2,6%, Norvegia 3,9%, Finlandia 4,3%, Belgio 4,4%, Lussemburgo 4,5% e Danimarca 5,1%) si distinguono per lo sviluppo massiccio di una forte economia e di una stato sociale equo.

Un altro dato importante da evidenziare è come, nel nostro Paese, sia abbastanza ininfluente la variazione del tasso di povertà prima e dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, a differenza degli altri Paesi europei presi in esame, dove la tassazione e la redistribuzione incidono in modo rilevante a diminuire il tasso di povertà.

Tavola 2 – Tassi di povertà infantile relativa, prima e dopo le tassazioni e le redistribuzioni - Anni 1990 e seguenti

Paese	Anno di riferimento	Prima della tassazione e redistribuzione	Dopo la tassazione e redistribuzione
Belgio	1992	17,8	4,4
Francia	1994	28,7	7,9
Germania	1994	16,8	10,7
Spagna	1990	21,4	12,3
Regno Unito	1995	36,1	19,8
Italia	1995	24,6	20,5

UNICEF, 2000

Infatti, il tasso di povertà infantile relativa, individuato sulla base del livello medio di povertà di ogni Paese, prima della tassazione è pari al 24,6%, inferiore a quello della Gran Bretagna (36,1%) e della Francia (28,7%). Dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, il nostro Paese risulta essere quello con il tasso più elevato di povertà relativa infantile (20,5%). Questo confronto europeo indica la necessità urgente di rivalutare il nostro sistema di tassazione e redistribuzione delle risorse.

Nel quadro di povertà infantile si evidenzia che, poveri tra i poveri, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio europeo necessitano di particolare attenzione nell'attuazione delle politiche a ogni livello, secondo la logica del *mainstreaming* del principio dell'interesse superiore del minore.

Istruzione pre-primaria

È importante sottolineare che, secondo i dati elaborati dall'OCSE sull'istruzione e riferiti al 1998, l'Italia risulta aver speso, nel 1998, per l'istruzione pre-primaria pubblica di ciascun bambino 4.730 dollari statunitensi; l'importo registrato è secondo soltanto a quello del Regno Unito (4.910 dollari). Per l'educazione primaria, invece, i dati sono difficilmente confrontabili, come risulta dalla tavola allegata. I dati suggeriscono l'immediata necessità di poter attuare una valutazione della spesa.

Tavola 3 – Spesa per bambino (dollari statunitensi convertiti usando il tasso di cambio ufficiale 1998) sulle istituzioni pubbliche e private per livelli di istruzione (basate sulle equivalenze full time), 1998

Paese	Istruzione pre-primaria	Istruzione primaria
Belgio*	1.601	2.123
Francia	3.487	3.614
Germania	4.648	3.531
Spagna	2.586	3.267
Regno Unito*	4.910	3.329
Italia**	4.730	5.653

Database OCSE sull'istruzione

*Istituzioni pubbliche e private dipendenti dal Governo.

** Istituzioni pubbliche.

Sempre sulla base dei dati in nostro possesso si può mostrare come l'incidenza della spesa pubblica, destinata all'istruzione pre-primaria (tavola 4), sul Prodotto interno lordo è in Italia pari a 0,42% (stesso valore del Regno Unito). Il dato si colloca poco al di sotto della media dei valori (pari a 0,44%) considerando che in Francia la percentuale di PIL destinata a questo livello d'istruzione è di 0,66% e in Spagna è di 0,34%.

Tavola 4 – Spesa pubblica per l'istruzione pre-primaria* sulla percentuale del PIL, 1998

Paese	Spesa pubblica (esclusi i sussidi)
Belgio	0,45
Belgio (comunità fiamminga)	0,44
Francia	0,66
Germania	0,36
Spagna	0,34
Regno Unito	0,42
Italia	0,42

Database OCSE sull'istruzione

** I dati si riferiscono all'istruzione pre-primaria, che è limitata all'organizzare programmi basati sui centri di apprendimento e di sviluppo sociale ed emotivo nei bambini dai tre anni all'età della scuola dell'obbligo. Cura quotidiana, gruppi di gioco, attività di sviluppo non possono essere incluse in quest'area.*

Per quanto riguarda gli asili nido, si evidenzia che in Italia i bambini da 0-3 anni che usufruiscono di tale servizio, costituiscono una delle percentuali più basse rispetto agli altri Paesi europei presi in esame, così come, in Italia, l'offerta dei servizi di sostegno alle responsabilità genitoriali non risulta ancora del tutto adeguata per questa fascia di età.

Risulta che tra i Paesi europei presi in considerazione, in Germania gli interventi a sostegno delle famiglie con figli sono soprattutto di tipo economico.

Lavoratrici madri

A rendere ancora più difficile la situazione per le famiglie nel nostro Paese è il dato che mostra come Italia e Francia registrino la media di 34 ore di lavoro settimanale delle donne con un figlio al di sotto dei tre anni, superati, in Europa soltanto dalla Spagna (36,2 ore).

Discorso diverso quello che si può fare per i padri che lavorano, in media, 41,6 ore a settimana (valore sempre molto simile a quello francese) superato, in questo caso, dalla Germania (41,9 ore), dalla Spagna (42,5 ore) e dal Regno Unito (46,6 ore).

Tavola 5 – Media delle ore lavorate in una settimana da uomini e donne impiegati, con un figlio con meno di tre anni, Paesi selezionati, 1997

Paese	Donne	Uomini
Belgio	32,6	40,9
Francia	34,0	41,5
Germania	30,6	41,9
Spagna	36,2	42,5
Regno Unito	26,0	46,6
Italia	34,0	41,6

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999)

Infine, in Italia il rapporto di lavoro delle donne con un figlio sotto ai 6 anni, è prevalentemente a tempo pieno, condizione che non facilita la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa.

In Francia, la donna, o la madre adottiva, può accudire al figlio ricevendo, se ha un reddito limitato, un assegno sino ai 3 anni del bambino, quest'assegno è più elevato nel caso di madri sole; inoltre, se il bambino sino a 3 anni non è inserito al nido d'infanzia ma è assunta un'assistente materna, la famiglia riceve, indipendentemente dal reddito, un aiuto economico per l'impiego dell'assistente; sino ai 6 anni d'età del bambino la famiglia può avere una riduzione dei contributi dovuti per la persona che cura a domicilio il bambino. Ancora:

- alle madri con 2 figli (uno sotto i 3 anni) è concesso un assegno che consente di smettere di lavorare o di lavorare a tempo parziale;
- alle famiglie con almeno 2 figli, indipendentemente dalle condizioni economiche, è corrisposto un assegno che diventa più consistente quando i figli sono tra gli 11 e i 16 anni;
- alle famiglie con un figlio disabile inferiore ai 20 anni è corrisposto un assegno per l'assistenza speciale ed è svincolato dai redditi familiari.

Tavola 6 – Stato d'impiego di donne con un bambino sotto i 6 anni per livello d'istruzione, Paesi selezionati, 1997. Valori percentuali

Paese	Alto		Medio		Basso	
	Part time	Full time	Part time	Full time	Part time	Full time
Belgio	29	56	28	41	18	20
Francia	24	52	22	35	15	21
Germania	29	35	47	24	15	12
Spagna	8	57	8	35	7	20
Regno Unito	12	34	39	17	30	12
Italia	12	67	10	47	6	21

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999)

Considerando lo stato d'impiego (tempo lavorato quotidianamente) delle donne con un bambino sotto i 6 anni, rilevato per livello d'istruzione, è possibile osservare come, per i titoli di studio più bassi l'Italia sia il Paese che registra la più bassa percentuale (6%) di impiegate part-time e la percentuale più alta (21%, come la Francia) per il tempo pieno.

A un livello d'istruzione medio il nostro Paese risulta penultimo, per donne impiegate part-time, con una percentuale pari al 10% (seguita soltanto dalla Spagna con l'8%). Rispetto al full time l'Italia risulta il Paese con la percentuale più alta (47%) di donne impiegate. Tutto ciò indica poca flessibilità del mondo del lavoro rispetto alle esigenze delle famiglie.

Infine, l'Italia figura penultima, insieme al Regno Unito, con il 12% di donne impiegate part-time con titolo di studio alto (segue sempre la Spagna con l'8%) e la prima per il tempo pieno con il 67%.

Le risorse dedicate

Un aspetto di grande importanza che permetterà di attuare confronti a livello europeo è individuare la quantità di risorse che gli Stati dedicano ai minori, in rapporto ad altri capitoli di bilancio, sia come finanziamento diretto, sia come intervento atto a influire sulle condizioni di vita e sulla prevenzione del disagio sia, da ultimo, come ricerca scientifica per migliorare le condizioni di vita.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Povertà	Individuazione indicatori per misurare povertà ed esclusione sociale	Scheda indicatori
	Linee guida e obiettivi quantificabili	Documento di linee guida aggiornato
	Monitoraggio e <i>benchmarking</i>	Sistema omogeneo di raccolta dati e confronto dati
	Redazione indice minori poveri	% minori poveri in Italia su % minori poveri Paesi europei
Lavoro	Favorire la cura dei minori	Riduzione della media di n. ore lavorato dalle donne Aumento della % del lavoro part-time e/o telelavoro per le donne

4. La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

La tematica relativa alla politica internazionale dell'Italia per la tutela e la promozione della condizione minorile si presenta sempre più urgente e complessa:

- da un lato per la storica vocazione dell'Italia (società civile e istituzioni pubbliche) a promuovere iniziative di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- dall'altro per il costante incremento di fenomeni sociali che coinvolgono direttamente l'infanzia e l'adolescenza straniera in difficoltà sia in Italia che all'estero (bambini vittime di conflitti armati, adozioni internazionali, soggiorni terapeutici, sostegni a distanza, minori stranieri non accompagnati, problematiche specifiche delle adolescenti...).

Una così ampia complessità d'intervento è stata fino a oggi affrontata da diversi protagonisti in modo frammentario e dispersivo, con una ripartizione di competenze e di responsabilità tali da non favorire nessuna programmazione organica di lungo periodo.

A diverso titolo, con diversi obiettivi e diverse strategie, oggi la questione infanzia a livello internazionale è ripartita principalmente tra questi soggetti istituzionali.

- 1) Ministero degli affari esteri, per quanto riguarda la politica internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riguardo all'attività di cooperazione allo sviluppo e ai diritti umani.
- 2) Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, per quanto riguarda il coordinamento delle azioni di tutte le pubbliche amministrazioni per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori e, per il tramite della Commissione per le adozioni internazionali, per quanto riguarda l'adozione internazionale e il principio di sussidiarietà.
- 3) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il tramite del Comitato minori stranieri, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano o i soggiorni temporanei di natura terapeutica.
- 4) Ministero della salute per quanto riguarda il minore straniero che venga trasferito per cure in Italia nell'ambito di interventi umanitari o quello che venga trasferito in Italia nell'ambito di programmi di intervento umanitario delle Regioni.
- 5) Altre amministrazioni quali il Ministero della giustizia, dell'interno, dell'educazione nazionale, dell'ambiente svolgono attività importanti a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza straniera in Italia.

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, ha preso atto del fatto che le problematiche e le strategie d'intervento sono tra loro fortemente correlate e ha favorito il coordinamento e un pieno scambio di informazioni sulle attività a favore dell'infanzia e dell'adolescenza tramite l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Si evidenzia ora l'esigenza di una forma di coordinamento delle politiche degli interventi rivolti ai minori stranieri affinché siano al centro di strategie politiche, che li riconducano a "sentirsi figli di qualcuno" e membri di una comunità.

Nel quadro del ruolo di coordinamento della politica internazionale svolto dal Ministero degli affari esteri, per quanto riguarda le attività di cooperazione, la legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, ne attribuisce la competenza allo sviluppo al Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS).

Questo compito ha portato a promulgare le Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (assunte dal Ministero degli affari esteri con delibera del 26 novembre 1998, n. 180).

Si auspica che queste Linee guida siano maggiormente conosciute e applicate dai soggetti interessati al fine di raggiungere i qualificati obiettivi che pongono, in particolare, la centralità/priorità della questione infanzia e adolescenza nell'insieme dei programmi di cooperazione.

Si ritiene che l'Ufficio donne, minori e disabili, istituito dal Ministero degli affari esteri, assuma un ruolo più significativo rafforzando al suo interno l'attenzione ai minori così da assumere un ruolo specifico per i minori tale da essere il punto "focale" e trasparente del coordinamento delle linee e delle risorse degli interventi. È quindi necessario affidare a tale Ufficio le competenze e le risorse che lo mettano in grado di assumere un ruolo di indirizzo, coordinamento, decentramento, valutazione e finanziamento delle numerose iniziative italiane di cooperazione per l'infanzia e l'adolescenza avanzate dal Ministero degli affari esteri nel corso di questi anni, nell'ambito della cooperazione multilaterale e bilaterale, sia a gestione diretta sia a gestione delle agenzie ONU e/o delle organizzazioni non governative (ONG), ed enti locali.

Conformemente alle indicazioni più volte ribadite in sede delle Nazioni unite si sottolinea le necessità di sviluppare programmi volti a sostenere, nei Paesi in via di sviluppo, le istituzioni democratiche e a consolidare i diritti umani. Occorre quindi rafforzare gli interventi di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile al fine di consolidare i diritti dei bambini e degli adolescenti dei Paesi poveri, perché ne sono la risorsa primaria e più importante di sviluppo e di superamento della povertà.

In occasione della recente Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia e all'adolescenza (New York 8-10 maggio 2002), i capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto il documento *Un mondo*

a misura di bambino composto da una dichiarazione e da un piano d'azione. Nella dichiarazione viene ribadito l'impegno a «conseguire gli obiettivi del Vertice mondiale per l'infanzia che risultano ancora incompiuti» e «attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle Nazioni unite, in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU».

Per quanto concerne le politiche di cooperazione internazionale, i capi di Stato e di Governo hanno espresso il loro «apprezzamento ai Paesi sviluppati che hanno concordato e raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del PIL da devolvere per aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA)» ed esortano «i Paesi sviluppati, che non hanno ancora fatto ciò, ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del loro PIL a favore dell' ODA, come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima possibile». S'impegnano, inoltre, «a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell' ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e il 0,20 del PIL come ODA a favore dei Paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia».

Il Rapporto internazionale 2001 redatto dal DAC-OECD (Development assistance committee dell'OECD) rileva che l'Italia si attesta al penultimo posto nella graduatoria internazionale per la percentuale sul PIL destinata alla cooperazione allo sviluppo, appena lo 0,13% rispetto alla quota standard definita dalle Nazioni unite (0,70%).

Si auspica che l'applicazione del nuovo Piano nazionale di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva veda l'Italia avvicinarsi quanto più possibile alla quota prevista dall'ONU e di raggiungere, quindi, l'obiettivo specifico di destinare una quota sempre maggiore di risorse all'iniziativa di cooperazione rivolte all'infanzia e all'adolescenza (almeno 0,15/0,20% del PIL in analogia con quanto già conseguito da altri Paesi nell'attuazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo mirati all'infanzia e all'adolescenza).

Data l'urgenza della situazione di un grandissimo numero di bambini del mondo povero, si richiede di semplificare al massimo e di accelerare l'intero iter procedurale relativo alla realizzazione dei progetti e, non ultimo, la fase relativa al finanziamento delle iniziative e l'effettiva erogazione dei fondi, affinché tutte le risorse destinate siano erogate almeno nell'anno di finanziamento.

Si invita a prendere atto della positiva evoluzione della situazione che vede le amministrazioni centrali gli enti locali, le ONG, le associazioni fortemente impegnate nel mondo della cooperazione internazionale rivolto all'infanzia e all'adolescenza. Quindi, oltre alle agenzie/organizzazioni internazionali, si dispone di questi organismi capaci di intervenire all'interno della cooperazione e diventa quindi necessario sostenerne lo sviluppo al fine di raggiungere una collaborazione più integrata tra tutti i soggetti, secondo le specifiche competenze,

ampliando la possibilità di presentare proposte di progetti e di erogare il relativo finanziamento.

Nell'ambito di questa collaborazione è auspicato un rafforzamento del coordinamento comprendendo anche il monitoraggio e la valutazione delle azioni di cooperazione.

A fronte di questa situazione, si ritiene necessario che, nell'auspicata riforma della cooperazione allo sviluppo, si rafforzi e si strutturi la prevista realizzazione di una precisa funzione di raccordo che funga da **coordinamento operativo tra le istituzioni** che si occupano di infanzia e di adolescenza, evitando quanto più possibile la frammentazione delle competenze e delle strategie di azione.

Si evidenzia che le Linee guida della cooperazione italiana sulle tematica minorile deliberate dal Ministero degli affari esteri, prevedono l'istituzione, congiuntamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali «di una Commissione nazionale di coordinamento per la concertazione di politiche e iniziative di cooperazione nei Paesi del Sud del mondo e in quelli con economia in fase di transizione e di progetti in favore degli immigrati e iniziative di educazione allo sviluppo in Italia». Tale Commissione dovrà promuovere il coordinamento operativo, sul piano istituzionale e della società civile, di tutti gli interventi in favore dei bambini dei Paesi che sottoscrivono atti di cooperazione e di sviluppo con l'Italia, allo scopo di garantire loro il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e degli accordi assunti nell'ultima Sessione speciale di New York, o quantomeno opportunità e possibilità di crescita e di sviluppo pari a quelle che garantiamo ai bambini italiani, poiché lo sviluppo industriale, imprenditoriale, culturale deve essere mirato a migliorare la qualità della vita dei minori.

L'Osservatorio nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, la Commissione nazionale di coordinamento, l'Ufficio donne, minori e disabili, la Commissione adozioni internazionali, i ministeri, le Regioni, gli enti locali, il privato sociale ecc. devono lavorare per i bambini e gli adolescenti dei Paesi poveri, con una modalità dipartimentale così da ricongiungere la frammentarietà oggi presente.

Le **attività di coordinamento** potranno articolarsi secondo le seguenti **priorità**.

- Programmare e attuare **un'indagine conoscitiva** e una mappatura di tutti gli interventi e le risorse a livello istituzionale e della società civile sul piano internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, censendo sia gli interventi di cooperazione che di emergenza (multilaterale, bilaterale, multilaterale, a gestione diretta, tramite agenzie ONU e organismi internazionali - Unione europea -, tramite ONG, amministrazioni centrali ed enti locali e altri).
- Favorire la definizione di una griglia di indicatori per impostare e coordinare la messa in atto e il *mainstreaming* in tutte le politiche e gli interventi volti a Paesi terzi sia dedicati direttamente ai minori che a quelli di sviluppo, per realizzare una **valutazione di impatto sull'infanzia** che inserisca la priorità infanzia e adolescenza in ogni iniziativa di coopera-

zione, facendo emergere i potenziali effetti su bambini e adolescenti realizzati dai progetti di cooperazione ed evidenziando le specifiche risorse allocate per l'infanzia e l'adolescenza.

- Verificare e aggiornare periodicamente le **Linee guida** della cooperazione italiana sulla tematica minorile (26 novembre 1998), attuare il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione.
- Sostenere **programmi-Paese** per l'infanzia e l'adolescenza. Si auspica un maggior coinvolgimento dei soggetti della cooperazione nella definizione dei programmi-Paese relativamente alla componente mirata ai minori. Si ricorda che già nelle Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, l'Italia si impegna tra l'altro a «promuovere l'aiuto istituzionale ai governi partner per la pianificazione e la realizzazione dei Piani nazionali d'azione specificatamente mirati ai minori».
- Definire ed evidenziare le **quote di finanziamento** per iniziative destinate ai minori (e quindi all'interno delle disponibilità finanziarie destinate alle aree geografiche, definire le quote minime destinate ai minori), sul modello adottato dall'Unione europea.
- Sollecitare l'attuazione, nel quadro della cooperazione allo sviluppo, del principio di **sussidiarietà** definito dalla Convenzione de L'Aja del 1993, ratificata dall'Italia con la legge 476 del 1998. Si suggerisce di attuare i possibili collegamenti necessari tra la programmazione e gli interventi della Commissione per le adozioni internazionali e la Cooperazione allo sviluppo a sostegno, nella misura possibile, degli enti autorizzati e delle ONG che operano all'estero nell'obiettivo di prevenire le condizioni di abbandono, l'istituzionalizzazione e la disgregazione familiare. A tale scopo si suggerisce di promuovere un approfondimento delle possibilità di miglior raccordo tra gli enti citati nei Paesi ove entrambi operano.
- Promuovere la definizione di opportune forme di regolamentazione del **sostegno a distanza** e realizzare il monitoraggio al fine di garantire la trasparenza e la qualità nella gestione degli interventi.
- Promuovere il coordinamento delle iniziative di Cooperazione con le politiche per l'immigrazione rivolte nello specifico alla **condizione dei minori stranieri in Italia**. La condizione complessiva di questi ragazzi rappresenta a tutti gli effetti un'emergenza internazionale, che sottopone il minore a gravissimi rischi di incolumità psicofisica (illegalità, sradicamento affettivo e sociale, esposizione a forme di abuso e sfruttamento, privazione da condizioni di sviluppo equilibrate, tratta...). Le amministrazioni centrali, le Regioni, gli enti locali e il Comitato minori stranieri possono individuare azioni atte ad arginare il flusso e concordare interventi volti a tutelare i minori stranieri presenti nel territorio in applicazione di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In particolare, dovrà essere data speciale attenzione al ricongiungimento familiare affinché i minori non siano privati della loro famiglia.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Cooperazione	Coordinamento operativo tra le istituzioni	N. incontri/n. proposte
	Aumento delle risorse destinate ai minori e a iniziative di cooperazione	Quota destinata nel 2000/quota destinata nel 2001 Idem per 2001/2002
	Indagine conoscitiva e mappatura degli interventi	Report
	Valutazione di impatto delle attività rivolte ai minori	Individuazione degli indicatori Report di valutazione dell'impatto
	Linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili	Aggiornamento delle linee guida

RASSEGNE

Organizzazioni internazionali (ottobre 2001 - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, svolte da organizzazioni internazionali nel periodo indicato

Assemblea generale delle Nazioni unite

*Cultura della pace
e della non violenza*

Con risoluzione 56/5 del 5 novembre 2001¹ l'Assemblea generale invita gli Stati membri a sviluppare quanto più possibile le attività volte a promuovere a livello internazionale, nazionale e regionale una cultura di pace e non-violenza indirizzata principalmente ai bambini e agli adolescenti. A tal fine, incoraggia la società civile, incluse le organizzazioni internazionali non governative, a mantenere il suo impegno a sostegno e complemento delle iniziative degli Stati membri. Auspica, inoltre, il coinvolgimento dei mezzi di comunicazione di massa come strumento educativo per la diffusione di siffatta cultura tra i ragazzi. Richiede, infine, al Segretario generale di preparare un rapporto sull'attuazione di questa risoluzione da presentare durante la cinquantasettesima sessione (2002).

*Minori rifugiati
non accompagnati*

La risoluzione 56/136 del 19 dicembre 2001² enfatizza la necessità di provvedere a una rapida identificazione dei minori rifugiati non accompagnati e di fornire informazioni dettagliate e tempestive sul loro numero e la loro dislocazione. A tale scopo richiede agli Stati membri di prestare una pronta assistenza ai rifugiati minorenni e di tutelare diffusamente i loro diritti. Inoltre, qualora si tratti di minori rifugiati non accompagnati, l'Assemblea sostiene l'importanza del ricongiungimento familiare e invita gli Stati membri a facilitarlo. Essa, infine, richiede al Segretario generale di relazionare sullo stato d'attuazione della presente risoluzione durante la cinquantottesima sessione (2003).

*Diritti dei bambini
e degli adolescenti*

L'Assemblea generale, presa conoscenza del rapporto del Segretario generale *Noi i bambini*³ del giugno 2001, stilato in preparazione della Sessione speciale dell'Assemblea sull'infanzia programmata dall'8 al 10 maggio 2002, chiede⁴: al

¹ A/RES/56/5 *International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World*.

² A/RES/56/136 *Assistance to unaccompanied refugee minors*.

³ Il testo del rapporto è consultabile (settembre 2002) sul sito web <http://www.unicef.org/special-session/about/sg-report.htm>

⁴ A/RES/56/138 del 19 dicembre 2001 *The rights of the child*.

Segretario generale di predisporre un rapporto sui diritti dei minori – da sottoporre alla sua attenzione durante la cinquantasettesima sessione (2002) – contenente informazioni sullo stato di attuazione della Convenzione di New York del 1989 e dei suoi Protocolli opzionali; inoltre, di condurre un'analisi approfondita sulla violenza su bambini e adolescenti, tenendo conto dei risultati della Sessione speciale di maggio. È inoltre richiesto al rappresentante speciale del Segretario generale per bambini e conflitti armati, ambasciatore Olara A. Otunnu, di inviare all'Assemblea e alla Commissione sui diritti umani rapporti dettagliati relativi alla condizione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, nell'intento di evidenziare che tale piaga è ancora viva e diffusa in troppi Paesi membri dell'Organizzazione.

Diritti delle bambine e delle adolescenti

L'Assemblea generale ha affrontato le questioni di genere che interessano i soggetti di minore età con la risoluzione 56/139⁵. Con tale atto le Nazioni unite chiedono agli Stati membri di rinnovare il loro impegno nell'attuazione del Piano d'azione di Pechino⁶ e, in particolare, di:

- eliminare le disparità di genere nell'educazione primaria e secondaria entro il 2005;
- garantire alle bambine il pieno accesso al godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- adottare e attuare leggi che legittimino solo il matrimonio basato sul libero e pieno consenso della sposa e che stabiliscano un'età minima per la validità della prestazione del consenso al matrimonio da parte dei nubendi;
- proteggere le bambine da ogni forma di violenza, quali a esempio l'infanticidio, la selezione prenatale del sesso, le mutilazioni genitali o lo sfruttamento sessuale, e sviluppare appositi programmi di sostegno medico, sociale e psicologico per le bambine vittime di violenza;
- prestare la dovuta attenzione alla particolare vulnerabilità delle bambine prima, durante e dopo i conflitti armati;
- elaborare piani di azione nazionali ampi e multidisciplinari volti a eliminare ogni forma di violenza contro le donne e le bambine.

Sessione speciale sull'infanzia

La Sessione speciale dell'Assemblea generale sull'infanzia, prevista originariamente per il settembre 2001, si è svolta a New York dall'8 al 10 maggio 2002. Tale sessione, è stata convocata in ricorrenza del decennale del Vertice mondiale per l'infanzia del 1990 nel corso del quale gli Stati membri adottarono la *Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la promozione e lo sviluppo dei bambini* e stabilirono un Piano d'azione da attuare entro il 2000. A conclusione del-

⁵ A/RES/56/139 del 19 dicembre 2001 *The girl child*.

⁶ Piano d'azione approvato dalla *Quarta conferenza mondiale sulle donne*, Pechino, 4-15 settembre 1995.

la Sessione, l'Assemblea ha adottato il documento finale *Un mondo a misura di bambino*, contenente un breve bilancio dei progressi e delle lacune registrati nel decennio precedente e il nuovo Piano d'azione⁷. Per un'analisi più approfondita della sessione e dei suoi eventi si rimanda al numero 1/02 di questa rivista.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione
sui diritti del fanciullo*

I Protocolli facoltativi alla Convenzione dei diritti del fanciullo, adottati a New York il 6 settembre 2000 e concernenti uno la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e l'altro il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati⁸ sono entrati in vigore rispettivamente il 18 gennaio e il 12 febbraio. A seguito del deposito degli strumenti di ratifica effettuato dal Governo italiano il 9 maggio a New York, entrambi i Protocolli sono in vigore in Italia a partire dal 9 giugno.

The United Nations

United Nations Plaza

New York, NY 10017

sito web: www.un.org

Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite

*Bambini e conflitti
armati*

Il 20 novembre 2001 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione numero 1379⁹, contenente le principali raccomandazioni che tale organo ha recentemente elaborato nei suoi atti in materia di bambini e conflitti armati¹⁰. In particolare, il Consiglio si sofferma sull'inclusione della protezione dei bambini - e specialmente delle bambine -, negli accordi di pace, sullo sviluppo di programmi per la riabilitazione e il recupero dei bambini oppure, ancora, raccomanda ai soggetti privati di evitare rapporti commerciali con le parti coinvolte nei conflitti armati, quando esse violino le norme internazionali applicabili per la protezione dei bambini coinvolti in conflitti armati.

Il 7 maggio 2002 il Consiglio di sicurezza ha convocato una riunione *ad hoc* su questa tematica. Tale incontro presenta caratteristiche eccezionali perché a esso sono intervenuti Olara A. Otunnu, rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati, Graça Machel, relatore speciale delle Nazioni unite sul tema, Carol Bellamy, direttrice esecutiva

⁷ Il testo integrale del documento, nella versione italiana non ufficiale, è pubblicato in evidenza nella sezione Documenti del numero 1/2002 di questa rivista.

⁸ Il testo integrale dei Protocolli facoltativi, nella versione italiana non ufficiale, è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2-3/2000 di questa rivista.

⁹ S/RES/1379 adottata dal Consiglio di sicurezza nella seduta n. 4423 del 20 novembre 2001.

¹⁰ Le altre risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in materia sono la 1261 del 1999 e 1314 del 2000. Vedi in argomento il contributo di Massimo Toschi, *Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati*, pubblicato nel n. 1/2002 di questa stessa rivista.

dell'UNICEF e, per la prima volta nella storia dell'organo, tre ragazzi, in rappresentanza di Paesi coinvolti in conflitti armati. A conclusione della riunione, il Consiglio di sicurezza ha adottato una dichiarazione presidenziale¹¹ la quale, tra l'altro, prendendo atto anche di quanto affermato dalle personalità intervenute, affronta la questione dell'accesso umanitario ai territori colpiti da conflitto armato - talora negato da alcuni Paesi - e sottolinea che, al contrario, per il vantaggio dei bambini coinvolti esso deve essere libero.

The United Nations

United Nations Plaza
New York, NY 10017
sito web: www.un.org

Commissione sui diritti umani delle Nazioni unite

Educazione sui diritti umani

La Commissione sui diritti umani si occupa dell'educazione e dell'informazione sui diritti umani con la risoluzione 2002/74 del 25 aprile 2002. La Commissione, infatti, afferma che esse costituiscono un elemento chiave per cambiare le attitudini e i comportamenti basati su razzismo, discriminazione o xenofobia e la relativa intolleranza e per promuovere il rispetto della diversità nelle società. Inoltre, l'educazione e l'informazione sui diritti umani rappresenta un fattore determinante per la promozione, diffusione e protezione dei valori democratici di giustizia ed equità, valori strategici per la prevenzione della cultura di discriminazione. Per questi motivi, la Commissione incoraggia gli Stati membri a inserire nei propri Piani d'azione nazionali per l'infanzia e l'adolescenza strategie di educazione e informazione sui diritti umani e li sollecita a moltiplicare i loro sforzi nel campo dell'istruzione, inserendo l'informazione e la sensibilizzazione sui diritti umani nei programmi educativi, anche attraverso la produzione di testi di studio, divulgativi e di sensibilizzazione per gli insegnanti e gli studenti.

Diritti dei bambini e degli adolescenti

Con la risoluzione 2002/92 del 26 aprile 2002 la Commissione sui diritti umani affronta tutti gli aspetti legati alla protezione dei diritti dei soggetti di minore età e indirizza agli Stati membri dell'organizzazione le proprie raccomandazioni in materia. Partendo dall'affermazione che le norme contenute nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e nei suoi Protocolli opzionali devono costituire lo standard di riferimento nella promozione e tutela dei diritti dei minori, la Commissione affronta in sette punti tutte le questioni legate all'attuazione della Convenzione di New York raccomandando agli Stati membri di compiere ogni sforzo perché questa si realizzi in un clima di cooperazione e confronto con lo stesso Alto commissariato.

¹¹ S/PRST/2002/12 *Statement by the President of the Security Council.*

Il primo punto viene dedicato in generale alla necessità di una piena attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione di New York e dai trattati correlati. La Commissione, infatti, sollecita gli Stati parte a prestare la debita attenzione all'articolo 4 della Convenzione, dall'applicazione del quale deriva la necessità di istituire strutture governative di rilievo, possibilmente a livello di ministero, che abbiano la competenza specifica di formulare politiche per l'infanzia e di promuovere e monitorare la protezione dei diritti dei cittadini di minore età. Viene richiesto agli Stati parte di accettare l'emendamento dell'articolo 43 della Convenzione in base al quale la composizione del Comitato dei diritti del bambino viene allargato da 10 a 18 membri al fine di garantire una maggiore rappresentatività degli Stati parte, della loro cultura e dei loro sistemi giuridici. Si riafferma, poi, l'importanza di predisporre una formazione sistematica degli operatori pubblici sui diritti dei minori, di ogni livello, il lavoro dei quali ha impatto sulle tematiche connesse alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, raccomandando peraltro il coordinamento delle attività svolte dalle diverse amministrazioni in materia.

Il secondo punto è relativo alla protezione e promozione dei diritti dei minori e fa espresso riferimento al diritto all'identità, alla famiglia e alla registrazione immediatamente dopo la nascita, alla salute e all'istruzione nonché al bisogno di contrastare la povertà che affligge un numero altissimo di bambini nei cinque continenti del globo.

La risoluzione prosegue, poi, ribadendo che i bambini sono titolari dei diritti civili, politici, economici e culturali senza discriminazione di alcun tipo e ricorda la ancora troppo diffusa discriminazione di genere. I diritti dei bambini che si trovano in situazioni particolarmente difficili, quali i bambini di strada, i bambini lavoratori, i bambini rifugiati e quelli non accompagnati sono oggetto delle raccomandazioni contenute nel punto quattro mentre il punto successivo affronta la questione della prevenzione e del contrasto del traffico di bambini, della prostituzione e della pornografia minorile. La Commissione, quindi, dedica la sua attenzione alla protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati invitando, tra l'altro, gli Stati membri a cessare il reclutamento di bambini o il loro uso nelle forze armate e a prevenire queste pratiche da parte di gruppi armati non regolari, anche adottando le misure necessarie per proibirle e criminalizzarle. La Commissione sollecita gli Stati a continuare il sostegno dei programmi nazionali e internazionali anti-mina, di sminamento e di assistenza e riabilitazione delle vittime.

Il settimo punto della risoluzione è dedicato al recupero delle vittime delle violazioni dei diritti dei bambini e al loro reinserimento sociale. A questo proposito, la Commissione esorta gli Stati membri a includere tale obiettivo nei progetti di cooperazione, sia con gli Stati sia con le organizzazioni internazionali.

I testi delle risoluzioni possono essere acquisiti dal sito Internet <http://www.unhchr.ch>

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

1211 Ginevra 10, Svizzera

tel. 0041 22 917.9000

UNICEF Innocenti research centre

Registrazione delle nascite

Nel marzo 2002 il Centro di ricerca dell'UNICEF ha pubblicato il numero 9 della serie *Innocenti Digest* intitolato *Birth Registration: Right from the Start*. La pubblicazione tratta della situazione dei bambini non registrati alla nascita i quali, oltre a vedersi rifiutato un diritto civile fondamentale, entrano a far parte della schiera dei "non esistenti". In mancanza di un documento che possa dimostrare la loro identità e la loro età, i bambini non registrati vanno incontro all'impossibilità d'accedere ai servizi di base quali la sanità e l'istruzione e perdono il beneficio della protezione contro l'abuso e lo sfruttamento, riservata ai minori. Questi bambini sono, quasi inevitabilmente, i figli dei poveri e degli emarginati e l'assenza della loro registrazione accentua la loro povertà e la loro esclusione sociale rendendoli facili vittime di abusanti, trafficanti e, più in generale, di sfruttatori di bambini e adolescenti. La ricerca condotta dall'UNICEF Innocenti research centre ha perseguito un triplice obiettivo: innanzi tutto ha messo in piena luce le ragioni che rendono necessaria la registrazione delle nascite, quindi ha esaminato gli ostacoli che si oppongono a una registrazione universale e, infine, ha tentato di individuare le misure che le amministrazioni statali devono adottare per garantire la registrazione universale dei neonati.

UNICEF Innocenti research centre

Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

tel. 055 20.330

fax 055 24.48.17

sito web: www.unicef-icdc.org

e-mail (per ordinare le pubblicazioni): florence.orders@unicef-icdc.it

The Second World Congress against the Commercial Sexual Exploitation of Children

Sfruttamento sessuale dei bambini

A distanza di cinque anni dal primo congresso di Stoccolma, il secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale a fini commerciali dei bambini si è svolto a Yokohama, Giappone, dal 17 al 20 dicembre 2001. Oltre ad attrarre l'attenzione internazionale su questo terribile tema, il congresso ha inteso realizzare quattro obiettivi fondamentali:

- una revisione dei progressi fatti nell'applicazione del Piano d'azione di Stoccolma;
- un rafforzato impegno politico nell'applicazione del Piano d'azione di Stoccolma e un intensificato follow up;
- l'identificazione delle maggiori aree problematiche nella protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale;
- la condivisione delle esperienze e delle buone pratiche nel settore.

Per maggiori informazioni su questa iniziativa e per reperire gli atti del congresso si può consultare la pagina web predisposta dal Centro nazionale al seguente indirizzo: <http://www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/yokohama.htm>.

Euronet

Povert  ed esclusione sociale

Il 23 gennaio Euronet, nel corso di una conferenza presso il Parlamento europeo, ha presentato il suo rapporto dal titolo *Including children: developing a coherent approach to child poverty and social exclusion across Europe*. Il rapporto esamina l'impatto della povert  e dell'esclusione sociale su bambini e adolescenti nell'Unione europea e analizza le politiche che li riguardano indirettamente partendo per  dall'ottica dei minori stessi. Uno degli obiettivi sottesi al rapporto, infatti,   quello di mettere in luce l'importanza di contrastare la povert  e l'esclusione sociale dei bambini europei tenendo conto della loro opinione. Il rapporto   disponibile in inglese, francese e spagnolo presso gli uffici delle organizzazioni che compongono la coalizione. Per l'Italia,   possibile rivolgersi a Save the Children Italia, via Gaeta 19, 00185 Roma, tel.: 06 4740354, e-mail: info@savethechildren.it.

Euronet

Rue Montoyer 39

1000 Bruxelles

Belgio

tel. +32 2 512.45.00

fax +32 2 513.49.03

e-mail: europeanchildrennetwork@skynet.be

sito web: <http://europeanchildrensnetwork.gla.ac.uk>

Unione europea (ottobre 2001 - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia svolte da organi dell'Unione europea nel periodo indicato

Atti comuni

Emarginazione sociale

La Comunità conformemente all'art. 2 del suo Trattato istitutivo, ha il compito di promuovere, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale e il miglioramento del tenore della qualità della vita, nonché la coesione economica e sociale.

Il Consiglio europeo di Lisbona, del 23 e 24 marzo 2000, ritenendo inaccettabile il numero di persone che nell'Unione europea vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di emarginazione sociale, ha reputato necessaria l'adozione di iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati. Ha inoltre stabilito che le politiche volte a combattere l'emarginazione sociale dovrebbero essere basate su un metodo di coordinamento aperto che combini i piani d'azione nazionali e un'iniziativa della Commissione per favorire la cooperazione. Poiché gli obiettivi dell'azione proposta, concernente il contributo della Comunità alla lotta contro l'emarginazione sociale, non possono essere sufficientemente conseguiti dai singoli Stati, il Parlamento e il Consiglio europeo, con decisione del 7 dicembre 2001¹, hanno adottato un programma d'azione comunitaria volto a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri.

Il programma si prefigge di combattere il fenomeno tramite:

- a) il miglioramento della comprensione del fenomeno dell'emarginazione sociale e della povertà, in particolare attraverso indicatori comparabili;
- b) l'organizzazione di scambi in materia di politiche seguite e la promozione del reciproco apprendimento, nel contesto tra l'altro di piani d'azione nazionali;
- c) lo sviluppo della capacità degli attori di affrontare il problema dell'emarginazione sociale e della povertà in modo efficace, e di promuovere approcci innovativi, in particolare tramite la costituzione di reti a livello europeo e la promozione del dialogo con tutti i soggetti coinvolti, anche a livello nazionale.

¹ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2001 che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale, in GUCE L10 del 12 gennaio 2002.

Al fine di conseguire tali obiettivi, si prevede la possibilità di attuare numerose azioni comunitarie tra le quali, ad esempio, l'analisi delle caratteristiche, delle cause e delle tendenze dell'emarginazione sociale con il supporto della Commissione, la quale in cooperazione con gli Stati membri adotta i provvedimenti necessari per promuovere la partecipazione di tutte le parti in causa. Ci si propone, inoltre, di garantire la divulgazione dei risultati delle azioni comunitarie intraprese nel quadro del programma, di fornire informazioni, pubblicità e seguito adeguati, relativamente alle azioni comunitarie sostenute dal programma.

L'accesso al programma è aperto a tutte le istituzioni e organismi, attori pubblici e/o privati che intervengono nella lotta all'emarginazione sociale e in particolare: agli Stati membri, agli enti locali e regionali, agli organismi incaricati di combattere l'emarginazione sociale, alle parti sociali, agli organismi fornitori di servizi sociali, alle organizzazioni non governative, alle università e studi di ricerca, agli istituti statistici e ai mezzi d'informazione.

Consiglio dell'Unione europea

Videogiochi

Il Consiglio dell'Unione europea, appurata l'ampia e crescente disponibilità di videogiochi e giochi per computer in vendita o a noleggio nei negozi o distribuiti via Internet, nonché l'eterogeneità dei contenuti destinati a consumatori di età diverse, con la risoluzione del 1° marzo 2002², sottolinea la fondamentale importanza che i consumatori dispongano di informazioni chiare, circa la valutazione del contenuto e la conseguente classificazione per gruppi di età.

Ritiene, infatti, troppo elevato il rischio che certi prodotti non adatti a minori, per mancanza di regolamentazioni adeguate, finiscano di fatto per essere utilizzati anche dai bambini. Tale rischio può senza dubbio ridursi fornendo i prodotti commercializzati di un'adeguata etichettatura, onde consentire una scelta consapevole dei prodotti, e proteggere i giovani da contenuti potenzialmente nocivi.

Molti degli Stati membri dell'Unione europea dispongono già di sistemi di classificazione in base all'età, fondati su criteri diversi perché diverse sono le culture e le sensibilità nazionali e locali.

Il Consiglio, per garantire un'effettiva protezione di bambini e adolescenti, reputa pertanto indispensabile incoraggiare in tutti gli Stati membri lo sviluppo di sistemi di classificazione chiari e semplici, che consentano di valutare il contenuto di detti prodotti e a tal fine invita sia gli Stati membri, sia la Commissione, a intensificare la cooperazione con tutte le parti interessate - quali l'industria, i creatori di contenuti, i consumatori e i giovani - per quanto riguarda lo scambio di informazioni e di esperienze, al fine di individuare le migliori prassi in ordine alla classificazione e all'etichettatura dei videogiochi e dei giochi per

² Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 1° marzo 2002 sulla protezione dei consumatori, in particolare dei giovani, mediante l'etichettatura di taluni videogiochi e giochi per computer per gruppi di età, pubblicata in GUCE C 65 del 14 marzo 2002.

Bambini scomparsi e sfruttamento sessuale

computer, per gruppi di età, tenendo conto della diversità culturale e delle differenti sensibilità nazionali e locali.

Il Consiglio invita altresì la Commissione, a seguire gli sviluppi nella concezione e utilizzazione dei metodi di valutazione del contenuto dei videogiochi e dei giochi per computer, nonché di classificazione ed etichettatura, presentando eventualmente una relazione al Consiglio.

Considerato che per l'Unione europea la lotta contro la scomparsa e lo sfruttamento sessuale dei bambini costituisce una priorità, il Consiglio adotta una risoluzione³ nell'intento di sollecitare gli Stati membri a favorire la cooperazione tra le autorità competenti e la società civile - in particolare gli organismi della società civile - per la ricerca dei bambini scomparsi (bambini fuggiti da casa, rapiti da terzi o scomparsi in modo inspiegabile) o sessualmente sfruttati (tratta dei bambini, prostituzione e pornografia infantile, reti pedofile su Internet, abuso sessuale extrafamiliare non organizzato).

Il Consiglio suggerisce le seguenti forme di cooperazione:

- mettere a disposizione, ove non sia già istituita, una linea telefonica d'emergenza, gratuita, accessibile 24 ore su 24, destinata alla raccolta di informazioni e di testimonianze relative ai bambini;
- sostenere gli organismi della società civile nella ricerca dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, attraverso la diffusione di informazioni, la collaborazione di volontari per azioni di ricerca organizzate nel quadro delle indagini, il sostegno ai familiari dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, di volontari e di consulenti specializzati.

Con la risoluzione si invitano gli Stati membri a prevedere norme adeguate, conformemente alle rispettive legislazioni, in materia di indagini e azioni penali per la reciproca comunicazione tra organismi della società civile e autorità competenti, delle informazioni relative alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati.

Al contempo, la Commissione, con l'apporto delle informazioni raccolte da ciascuno degli Stati membri, è invitata a predisporre uno studio mirato a definire l'ampiezza del fenomeno in questione e le questioni giuridiche connesse all'intervento degli organismi della società civile, a verificare il ruolo degli organismi della società civile che negli Stati membri contribuiscono attivamente alla ricerca dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, nonché le modalità del loro intervento e della cooperazione con le autorità competenti, e a riferire i risultati di detto studio entro un anno dall'adozione della risoluzione, al Consiglio, il quale definirà le misure da adottare sul piano dell'Unione europea.

³ Risoluzione del Consiglio sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, pubblicata in GUCE C 283 del 9 ottobre 2001.

*Dimensione etica
del turismo*

Il turismo è uno dei principali settori dell'economia europea; è un settore di carattere trasversale, implicato in numerose politiche dell'Unione europea, per il quale non esiste ancora una politica europea comune. Molte politiche e misure comunitarie in settori quali i trasporti, l'ambiente, le nuove tecnologie dell'informazione, l'igiene alimentare, l'energia e la fiscalità, hanno comunque effetti diretti sul settore del turismo.

In considerazione di questo, il Consiglio dell'Unione europea reputa indispensabile una risoluzione⁴ che si ponga come obiettivo principale un ampio quadro di coordinamento tra queste politiche e azioni.

Tra le molte indicazioni volte a migliorare il turismo in Europa, di particolare rilievo è l'invito rivolto a ciascuno Stato membro di promuovere la "dimensione etica" del turismo.

Tale dimensione può essere raggiunta:

- 1) attraverso l'introduzione di strumenti idonei a combattere tutte le forme di sfruttamento di donne e bambini;
- 2) individuando nel turismo uno strumento di lotta contro la povertà nei Paesi in via di sviluppo;
- 3) incoraggiando iniziative volte a sensibilizzare l'industria del turismo, le autorità pubbliche e la società civile circa l'importanza di questi problemi.

Parlamento europeo

*Giornata mondiale
per l'eliminazione
della povertà*

In occasione della Giornata mondiale per l'eliminazione della povertà proclamata per la prima volta dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione 47/197 del 22 dicembre 1992, il Parlamento europeo adotta una risoluzione⁵ domandando all'Unione europea di dichiarare solennemente il 17 ottobre Giornata europea per l'eliminazione della povertà.

In questa prospettiva sono state invitate le istituzioni europee a manifestare il loro sostegno a favore di un partenariato con le associazioni per la lotta alla povertà e di attribuire alle politiche sociali una priorità pari a quella attribuita alle politiche economiche.

Il Parlamento ha inoltre chiesto alla Commissione, al Consiglio, al CES e alla sua Commissione per l'occupazione e gli affari sociali di effettuare, il 17 ottobre di ogni anno, una valutazione pubblica delle politiche comunitarie in materia di lotta alla grande povertà e all'esclusione sociale, in cooperazione con gli operatori sociali, in particolare con quelli che rappresentano i più poveri.

Infine, è stata sottolineata l'importanza che gli Stati membri dell'Unione europea sviluppino, nell'ambito del loro piano nazionale per l'inserimento socia-

⁴ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 21 maggio 2002 sul futuro del turismo europeo, pubblicata in GUCE C 135 del 6 giugno 2002.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla giornata mondiale delle Nazioni unite per l'eliminazione della povertà, pubblicata in GUCE C 87 E, dell'11 novembre 2002.

le, strategie effettive volte a garantire a tutti l'accesso a diritti fondamentali quali l'istruzione, l'alloggio, le cure sanitarie, nonché la cultura e un'occupazione duratura, attribuendo la priorità alle persone più vulnerabili.

Commissione europea

Potestà genitoriale

La Commissione, alla luce dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in particolare nel rispetto dei diritti fondamentali del bambino indicati all'art. 24, il 6 settembre 2001 ha proposto l'adozione di un regolamento relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori⁶.

Obiettivo prioritario dell'azione comunitaria è quello di tutelare l'interesse superiore del bambino e in particolare di rendere concreto il suo diritto di mantenere relazioni personali e contatti diretti con i due genitori. Per garantire condizioni di parità per tutti i bambini e gli adolescenti, la proposta prevede l'applicazione delle norme regolamentari a tutti i procedimenti civili relativi alla potestà dei genitori, inclusi i diritti di visita, a esclusione degli obblighi alimentari che rientrano nel campo di applicazione del regolamento CE n. 44/2001.

I criteri di competenza sono elaborati in funzione dell'interesse superiore del fanciullo e ciò significa che devono essere competenti, in primo luogo, i giudici dello Stato membro in cui il minore ha la residenza abituale, a eccezione di alcuni casi di cambiamento della residenza abituale del bambino o di accordi fra i titolari della potestà genitoriale.

La Commissione propone che, in caso di illecito trasferimento o mancato ritorno del minore, i giudici dello Stato membro in cui il minore è stato trasferito o viene trattenuto, devono poter adottare i provvedimenti necessari per tutelarlo, ma devono poi rinviare il caso ai giudici competenti a emettere la decisione nel merito.

Le disposizioni relative alla competenza dunque, non devono precludere la possibilità per i giudici dello Stato membro in cui si trova il bambino di adottare misure per tutelarlo in casi di urgenza o per organizzare l'esercizio della potestà genitoriale, ma spetterà ai giudici dello Stato membro competente a conoscere del merito emettere una decisione, con possibilità di annullamento delle misure precedentemente adottate. Si indica, inoltre, che le decisioni sono riconosciute ed eseguite conformemente al regime disposto dal regolamento CE n. 1347/2000.

La proposta di regolamento indica specificamente che la Danimarca non partecipa all'eventuale adozione del regolamento e che, pertanto, in tal caso non è vincolata da esso né soggetta alla sua applicazione.

⁶ Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori, presentata dalla Commissione il 6 settembre 2001, pubblicata in GUCE C 332 E del 27 novembre 2001.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea con decisione n. 1031/2000 hanno istituito il programma d'azione comunitaria *Gioventù*, relativo alla politica di cooperazione in questo settore riguardante anche il servizio volontario europeo e gli scambi di giovani all'interno della Comunità con Paesi terzi.

Il programma attivato per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2006, contribuisce alla promozione di un'Europa della conoscenza mediante lo sviluppo di uno spazio di cooperazione nel settore della politica della gioventù basato sull'istruzione e sulla formazione informale. Esso promuove l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e lo sviluppo di conoscenze, attitudini e competenze atte a favorire la cittadinanza attiva e l'idoneità all'occupazione, attraverso la realizzazione delle seguenti azioni comunitarie:

- gioventù per l'Europa;
- servizio volontario europeo;
- iniziative per i giovani;
- azioni congiunte;
- misure di accompagnamento.

Col bando pubblicato il 16 maggio 2002⁷ la Commissione invita i promotori di progetti a presentare entro il 1° ottobre 2002, progetti europei su larga scala nel quadro dell'azione 5 (misure di accompagnamento) del Programma gioventù. Tali misure hanno due obiettivi fondamentali: fornire assistenza allo sviluppo delle tre azioni principali del programma *Gioventù*, tramite il sostegno di progetti di formazione, cooperazione e informazione; contribuire alla realizzazione degli obiettivi del programma nonché promuovere e rafforzare la cooperazione europea su questioni giovanili.

Con questo bando, la Commissione invita a presentare progetti europei su larga scala, che abbiano un valore aggiunto chiaramente definito per il programma *Gioventù* e la cooperazione giovanile.

La Commissione ha fissato alcuni temi prioritari da sviluppare attraverso i progetti selezionati (per esempio progetti mirati a promuovere la cittadinanza attiva e la partecipazione dei giovani con minori opportunità alla vita sociale, progetti mirati a combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia, con particolare attenzione per l'integrazione dei giovani che fanno parte di minoranze); inoltre, sono state fissate alcune priorità in linea con i metodi di lavoro da adottare per l'attuazione dei progetti.

Il bando prevede altresì, i criteri delle selezioni formali, i criteri di valutazione, le condizioni finanziarie, le procedure di selezione, e le modalità delle presentazioni delle domande.

⁷ Invito della Commissione a presentare progetti di cooperazione, formazione e informazione su larga scala, Azione 5 - misure di accompagnamento, pubblicato in GUCE C 115 del 16 maggio 2002.

Lotta alle malattie infettive nei Paesi in via di sviluppo

La Commissione, con la proposta di regolamento del 4 marzo 2002⁸, invita il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea a prendere in considerazione il problema dell'altissima mortalità nei Paesi in via di sviluppo, per le tre principali malattie trasmissibili (HIV/AIDS, malaria e tubercolosi), e le sue ripercussioni sul tasso di morbilità e sull'aspettativa di vita in tali Paesi.

Combattere queste malattie non è obiettivo perseguibile dai singoli Stati membri perché presuppone un'azione strutturale adeguata, globale e coerente, che richiede l'impiego di forze finanziarie e umane di portata sovranazionale e un coordinamento degli aiuti a livello europeo.

La proposta di regolamento è volta a disciplinare un'azione della Comunità che preveda la fornitura di assistenza finanziaria, di assistenza tecnica, di materiale medico, di prodotti di base e di missioni di valutazione per svolgere attività che mirino a ottimizzare l'impatto degli interventi attuali, a combattere le principali malattie trasmissibili che colpiscono le fasce più povere della popolazione, a migliorare l'accessibilità economica ai farmaci e a promuovere la ricerca e lo sviluppo.

La Commissione propone che i finanziamenti comunitari siano destinati in particolare a quei progetti specifici volti a:

- rendere più efficaci gli interventi in un sistema sanitario globale;
- migliorare le politiche farmaceutiche;
- fornire aiuti ai Paesi in via di sviluppo, per produrre localmente i farmaci essenziali non brevettati e oggetto di licenza;
- promuovere l'introduzione di un sistema globale di prezzi differenziati per i farmaci essenziali a favore dei Paesi in via di sviluppo;
- analizzare l'impatto dei fattori economicamente rilevanti, sul prezzo al consumo dei farmaci nei Paesi in via di sviluppo;
- fornire assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo per quanto riguarda questioni di sanità pubblica;
- realizzare incentivi per incrementare gli investimenti privati nella ricerca dei nuovi farmaci;
- potenziare le capacità dei Paesi in via di sviluppo di cooperare nella ricerca;
- sostenere le iniziative globali di lotta contro le malattie in questione.

La proposta di regolamento indica anche i potenziali partner delle azioni di cooperazione e attribuisce alla Commissione poteri di controllo, di coordinamento e di programmazione strategica degli interventi. Il finanziamento stanziato assume la forma dell'aiuto non rimborsabile.

⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul contributo alla lotta contro le malattie legate alla povertà (HIV/AIDS, malaria e tubercolosi) nei Paesi in via di sviluppo, presentata dalla Commissione il 4 marzo 2002, pubblicata in GUCE C 151 E, del 25 giugno 2002.

La Commissione, con proposta del 7 marzo 2002⁹, intende richiamare l'attenzione della Comunità sul problema della salute riproduttiva e sessuale delle donne e degli uomini di età compresa fra i 15 e i 49 anni che vivono nei Paesi in via di sviluppo.

I tassi di elevata mortalità e di morbidità tra le donne madri, a cui si aggiunge la mancanza dei servizi necessari a garantire un'igiene riproduttiva e sessuale sicura, continuano a compromettere i tentativi di promozione dello sviluppo economico e di aumento delle possibilità di garantire la sussistenza in questi Paesi. Requisito fondamentale per una libertà di scelta individuale di uomini, donne e adolescenti in questa materia è usufruire di un accesso adeguato all'informazione e ai servizi.

La Commissione sostiene con forza il diritto di ogni individuo di scegliere liberamente quanti figli avere e con quale frequenza; invita la Comunità e gli Stati membri a condannare rigorosamente tutte le forme di violazione dei diritti umani volte ad arginare la crescita demografica quali: l'aborto coatto, la sterilizzazione obbligatoria, l'infanticidio, il rifiuto, il maltrattamento o l'abbandono dei bambini non desiderati.

Al fine di assicurare un alto livello di protezione della salute umana, la Commissione propone che il Parlamento e il Consiglio congiuntamente adottino un regolamento per promuovere il miglioramento della salute riproduttiva e sessuale nei Paesi in via di sviluppo e per raggiungere un livello adeguato di tutela dei diritti connessi.

Si prevede, pertanto, che la Comunità fornisca assistenza finanziaria, assistenza tecnica, materiale medico, prodotti di base e missioni di valutazione, con lo scopo di svolgere attività che mirino a garantire il diritto a una buona igiene riproduttiva e sessuale, a garantire l'accesso a tutti i servizi e i prodotti necessari, a ridurre la mortalità tra le donne madri.

In particolare i finanziamenti comunitari saranno destinati a quei progetti specifici volti a:

- agevolare l'accesso dei poveri a validi servizi, relativamente alla scelta degli anticoncezionali e alla prevenzione e diagnosi delle infezioni a trasmissione sessuale;
- fornire agli adolescenti le informazioni, i servizi e le consulenze necessarie per tutelare la loro igiene riproduttiva e sessuale ed evitare le gravidanze indesiderate;
- combattere la pratica delle mutilazioni genitali femminili;
- mettere a disposizione metodi più efficaci, accessibili e accettabili di contraccezione e di protezione dalle infezioni a trasmissione sessuale;
- promuovere programmi sanitari globali per le donne madri.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno alle politiche e alle azioni riguardanti l'igiene riproduttiva e sessuale e i diritti connessi nei Paesi in via di sviluppo, presentata dalla Commissione il 7 marzo 2002, pubblicata in GUCE C 151 E, del 25 giugno 2002.

Obiettivo principe della proposta di regolamento è potenziare i sistemi sanitari nei Paesi in via di sviluppo, nella convinzione che la stabilità futura dei miglioramenti sia garantita solamente da forti investimenti nel settore sociale, dall'istruzione e dal benessere economico, dalla tutela dell'ambiente e dalla sicurezza alimentare.

I soggetti beneficiari dell'assistenza finanziaria e delle consulenze, sono identificati nei Paesi più poveri e meno sviluppati e nelle fasce più sfavorite della popolazione. Gli interventi devono finalizzarsi a completare e rafforzare le politiche e le capacità dei Paesi in via di sviluppo. Alla Commissione sono attribuiti poteri di controllo, di coordinamento e di programmazione strategica degli interventi. Per i finanziamenti stanziati è prevista la forma dell'aiuto non rimborsabile.

Libro bianco sulla gioventù

Su proposta di Viviane Reding, commissario responsabile dell'Istruzione e della cultura, il 21 novembre la Commissione europea ha adottato un Libro bianco sulla gioventù¹⁰ rivolgendosi alla fascia di età che va dai 15 ai 25 anni. Esso intende contribuire alla riconciliazione dei giovani con la vita cittadina e politica ed è il risultato, da un lato, di una vastissima consultazione di numerose decine di migliaia di giovani europei e, dall'altro, di una concertazione con gli Stati membri, le organizzazioni giovanili e gli esperti nel campo della gioventù. L'Europa allargata a 27 Paesi conterà 75 milioni di ragazzi fra i 15 e i 25 anni, perciò la Commissione ha sentito la necessità di trovare delle risposte alla profonda disaffezione dei giovani verso le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica e, in particolare, di mobilitarli maggiormente a favore della costruzione europea, nell'ottica del Libro bianco sulla *governance*.

Le risposte fornite dal Libro bianco si situano su due livelli. Il primo consiste nel rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri mentre il secondo mira a una più forte considerazione dei giovani nelle politiche settoriali.

La cooperazione fra gli Stati membri è riferita all'adozione da parte dei ministri che si occupano di infanzia, adolescenza e politiche per la gioventù, con l'impulso e l'assistenza della Commissione stessa, del metodo di lavoro già applicato in relazione alla politica dell'educazione sul piano comunitario. Il metodo, definito "metodo aperto di coordinamento", permette di trarre profitto dalle migliori pratiche, dalle esperienze che hanno avuto successo in Europa e di stabilire degli obiettivi quantitativi e/o qualitativi comuni da raggiungere a breve, medio e lungo termine. Il metodo prevede, inoltre, le apposite procedure di controllo.

Fra i temi prioritari proposti dalla Commissione nel quadro del nuovo metodo di lavoro figurano: il rinnovo delle forme di partecipazione dei giovani alla vita pubblica, partendo dalle esperienze positive dei consigli nazionali e regionali giovanili; l'informazione dei giovani sulle questioni europee e la promo-

¹⁰ Il testo dell'European Commission White Paper, COM (2001) 681 del 21 novembre 2001, è consultabile sul sito www.europa.eu.int

zione del volontariato, eliminando gli ostacoli nazionali alla mobilità dei giovani volontari.

Per il corretto funzionamento del metodo aperto di coordinamento anche nell'ambito delle politiche per gli adolescenti e i giovani, il Libro bianco invita ogni stato membro a designare un coordinatore nazionale.

Il secondo livello di risposte individuate dal Libro bianco consiste in una migliore valutazione dei bisogni specifici dei giovani nelle politiche comunitarie e nelle politiche nazionali. Le politiche particolarmente interessate sono l'occupazione e l'integrazione sociale, l'istruzione e la formazione, le questioni sociali, e in particolare la lotta contro il razzismo, l'immigrazione, la tutela dei consumatori, la salute e l'ambiente.

La Commissione mette in evidenza, infine, che questo quadro di coordinamento non comporta una nuova ripartizione delle competenze fra i livelli di responsabilità. Il finanziamento delle nuove iniziative previste a livello comunitario dal Libro bianco sarà principalmente assicurato dal programma *Gioventù* che dispone di una dotazione di bilancio pari a 520 milioni di euro per il periodo 2000-2006.

Sostanze pericolose

La Commissione con decisione del 19 febbraio 2002¹¹, proroga per la nona volta e per ulteriori tre mesi, la validità della sua precedente decisione 1999/815/CE volta a vietare l'immissione sul mercato di giocattoli destinati a essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati.

Tale provvedimento è adottato per consentire ulteriori lavori per risolvere alcune difficoltà di importanza cruciale relative alle sostanze in questione, nonostante alcuni recenti sviluppi riguardo alla convalida dei test sui rischi delle stesse.

Di conseguenza occorre garantire la validità delle misure di divieto adottate dagli Stati membri che hanno recepito la decisione del 1999.

Comitato economico e sociale

Protezione dei minori su Internet

Negli ultimi anni l'uso di Internet, in molti Paesi d'Europa, ha registrato un forte sviluppo; tuttavia, con la sua progressiva diffusione, i problemi già riscontrati negli USA hanno cominciato a emergere anche in tutto il territorio della Unione europea. Appare indispensabile, pertanto, garantire un'efficace protezione ai minori che si servono della rete a scopo di comunicazione, divertimento, istruzione e informazione, evitando loro il rischio di essere esposti a

¹¹ Decisione della Commissione del 19 febbraio 2002 che proroga per la nona volta la validità della 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 d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati, pubblicata in GUCE L 50 del 21 febbraio 2002.

contenuti nocivi. Oltre all'uso illegale di Internet per la diffusione della pornografia infantile, sono emersi i primi casi di tentato rapimento, o rapimento vero e proprio, perpetrati da pedofili che si servono di Internet per i loro approcci.

Il Comitato economico e sociale (CES) emana un parere¹² che illustra la sua iniziativa di protezione dei minori su Internet per completare e potenziare il piano d'azione Internet dell'Unione europea e per aumentarne la visibilità tra i gruppi costitutivi del Comitato stesso, e più precisamente tra i gruppi di interesse socioeconomici.

In passato, il Comitato aveva già manifestato il convincimento che la regolamentazione di Internet dovesse essere attenta, equilibrata, non discriminatoria e violare il meno possibile i principi della privacy e della libertà di parola. Allo stesso tempo, però, il Comitato evidenziava l'opportunità di tutelare i minori dai contenuti illegali e nocivi presenti in rete, proponendo l'uso di sistemi di codificazione e di programmi informatici di filtraggio, l'elaborazione di iniziative di formazione e sensibilizzazione, nonché di un quadro europeo di codici di condotta.

L'Unione europea, sulla base dei suggerimenti del CES, il 25 gennaio 1999 aveva adottato un piano d'azione per l'uso sicuro di Internet, recependo fondamentalmente le proposte del CES che comprendevano quattro linee d'azione.

- Garantire un ambiente più sicuro, attraverso la creazione di una rete europea di hot line che consenta ai consumatori di denunciare eventuali sospetti di pornografia infantile, e attraverso la promozione dell'autoregolamentazione e dei codici di condotta.
- Elaborare sistemi di filtraggio e di codificazione.
- Incoraggiare le azioni di sensibilizzazione.
- Promuovere le azioni di sostegno.

Nonostante i grandi sforzi effettuati sino a oggi dalle istituzioni per regolamentare Internet, e salvaguardare in particolare bambini e adolescenti da informazioni e materiali che possano nuocere al loro benessere, il Comitato ha rilevato che la percentuale di contenuto dei siti Internet già catalogato è molto scarsa: i tentativi di catalogazione su base volontaria, infatti, si sono rivelati insufficienti. Secondo il CES, l'Unione europea dovrebbe compiere un lavoro prolungato e pubblico per far sì che tutti i fornitori di contenuti cataloghino il loro materiale, pena l'esclusione dal mercato. Il Comitato ha verificato, altresì, che le forze di polizia riescono a rintracciare solo una minima parte delle migliaia di minori maltrattati le cui immagini appaiono sui siti Internet e che l'attesa per i processi agli imputati di pornografia infantile è troppo lunga.

Poiché Internet non può costituire uno spazio che sfugge alle regole del diritto, le incriminazioni penali e le sanzioni devono essere precise e loro defini-

¹² Parere del Comitato economico e sociale del 28 novembre 2002 sul programma di protezione dei minori su Internet pubblicato in GUCE C 48 del 21 febbraio 2002.

zione deve essere comunemente accolta a livello europeo e nella misura del possibile, mondiale. Per raggiungere tale obiettivo il Comitato invita gli Stati membri a predisporre leggi sempre più adeguate a tali necessità, a potenziare e istituire nuovi organi, ove occorre.

Ritiene indispensabile che gli Stati membri promuovano programmi di sensibilizzazione: le imprese, i sindacati, le organizzazioni d'insegnanti, consumatori e famiglie possono contribuire alla formazione di bambini e genitori per combattere la predominanza di contenuti pericolosi e garantire un uso sicuro di Internet.

Il Comitato esprime preoccupazione per l'incapacità delle forze di polizia di individuare la maggior parte di bambini e adolescenti maltrattati on line, e incoraggia il progetto della Commissione di potenziare la cooperazione nel settore specie per quanto concerne l'attività dell'Europol e dell'Interpol. Appoggia il piano d'azione per l'uso sicuro di Internet e auspica il suo potenziamento con ulteriori risorse.

Consiglio d'Europa (ottobre 2001 - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, svolte da organi del Consiglio d'Europa nel periodo indicato

Assemblea parlamentare

Bambini urbani

Le giovani generazioni che vivono nelle metropoli e nelle città europee hanno sviluppato diffusi comportamenti antisociali in reazione ai contesti urbani e sub-urbani sempre meno accoglienti nei quali essi si trovano a dover sviluppare le loro relazioni sociali. Disoccupazione, povertà, disgregazione familiare, violenza e, più in generale, la mancanza di un adeguato spirito comunitario alimentano il comportamento disaggregante e deviante dei ragazzi. La risposta a tali condotte risiede nella prevenzione, piuttosto che nella repressione o punizione, e in una politica sociale dinamica e multidisciplinare rivolta a tutti i minori e non solo a quelli devianti o a rischio. In quest'ottica, l'Assemblea parlamentare raccomanda¹ al Comitato dei ministri di dare priorità alle politiche sociali rivolte ai bambini e agli adolescenti che vivono in città e di sviluppare apposite linee guida sulla base di un'informazione paneuropea sulle esperienze di vita dei minori nelle città. Si raccomanda, inoltre, di sollecitare gli Stati membri a garantire ai cittadini di minore età i diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del bambino e di impegnarsi in uno scambio di esperienze a livello europeo che coinvolga anche i poteri locali, i quali spesso hanno competenza diretta a trattare la condizione di vita dei ragazzi nel contesto urbano. Sulla base di questi presupposti, gli Stati membri si devono sentire impegnati a sviluppare una politica sociale dinamica indirizzata ai bambini e agli adolescenti che vivono in città la quale faciliti lo sviluppo del senso di appartenenza alla comunità e contrasti i fattori di emarginazione o esclusione sociale.

Tratta delle donne

La tratta delle donne in Europa è un fenomeno che sta progressivamente aumentando, tanto da porsi al terzo posto nelle attività criminali dopo il traffico di droga e quello d'armi. Essa, quale nuova forma di schiavitù, va contro i principi base del diritto e della democrazia costituendo una grave violazione dei diritti umani e quindi dovrebbe essere considerata un crimine contro l'umanità. Il fenomeno, che prevede nel 78% dei casi sfruttamento sessuale, interessa an-

¹ Raccomandazione 1532 (2001), del 24 settembre 2001, *A dynamic social policy for children and adolescents in towns and cities*.

che donne molto giovani ed è strettamente collegato con la prostituzione e con altre forme più nascoste di sfruttamento, come i matrimoni su catalogo promossi su Internet o il turismo sessuale. Le donne oggetto di traffico provengono soprattutto dai Paesi del Centro e dell'Est europeo, infatti la causa principale della tratta risiede nella povertà, effetto diretto della transizione di questi Paesi verso l'economia di mercato. Tuttavia, tale forma di sfruttamento delle donne ha subito un sensibile incremento anche nelle aree di conflitto o dove si sono svolti conflitti bellici, ad esempio i Balcani, dove la povertà è strettamente legata alla instabilità della società civile e all'indebolimento del sistema normativo. La vasta presenza di militari in tali regioni ha sollecitato la domanda e ha indotto i trafficanti a trarre vantaggio da questa situazione.

L'Assemblea parlamentare² ha deliberato perciò di sollecitare i governi degli Stati membri a mettere in atto, tra le numerose altre, le seguenti misure, rivolte a punire il reato, a prevenirlo e a soccorrere le vittime:

- rendere il traffico di donne penalmente punibile e introdurre sanzioni per i trafficanti simili a quelle adottate per i trafficanti di droga e di armi; penalizzare il turismo sessuale e le altre forme di sfruttamento; rendere punibile il reato commesso all'estero e stabilire regole di giurisdizione extraterritoriale; introdurre sanzioni penali per coloro che usano i servizi di una donna vittima della tratta;
- non restringere la libertà di movimento delle donne dirette nell'Occidente europeo per studiare o lavorare negando loro il visto ma instaurare accordi con i Paesi di provenienza per mettere a fuoco le ragioni profonde di questo problema come l'assenza di parità tra i due sessi nel mondo del lavoro e la derivante povertà soprattutto femminile; creare speciali servizi di polizia, sorvegliare permanentemente le reti per svelare i traffici illegali di esseri umani;
- proteggere le vittime, i testimoni e le famiglie delle vittime nei Paesi di origine; organizzare sistemi di accoglienza per le donne che sono state vittime del traffico, sul modello di quelli già funzionanti in Italia, Belgio e Austria;
- riabilitare tali donne.

Infine, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri di creare un osservatorio europeo sul traffico di esseri umani avvalendosi anche dei nuovi mezzi tecnologici di informazione in cooperazione con altre organizzazioni internazionali e di elaborare una convenzione europea sulla tratta delle donne da aprire alla firma anche degli Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa.

Congedi parentali

Il congedo di maternità fu per la prima volta introdotto in Europa oltre un secolo fa. Il suo scopo era di proteggere la salute delle madri e di permettere loro di occuparsi dei loro neonati. Recentemente l'istituto si è evoluto, trasfor-

² Raccomandazione 1545 (2002), del 21 gennaio 2002, *Campaign against trafficking in women*.

mandosi in congedo di maternità e di paternità, e si è adattato ai bisogni degli uomini che desiderano bilanciarsi fra il lavoro e la vita di famiglia e assicurare il benessere dei loro bambini. Questa forma dell'istituto permette anche ai padri di accudire i figli nei primi mesi dopo la nascita ed è strettamente collegata al nuovo ruolo dell'uomo nella famiglia e alla condivisione delle responsabilità tra uomini e donne nella sfera privata e in quella pubblica. Ciononostante, detta evoluzione non è conosciuta allo stesso modo in tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa e perciò l'Assemblea³ rinvia alla sua risoluzione numero 1018 del 1994 sull'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna, dove si invitano gli Stati membri a introdurre nella loro legislazione l'istituto del congedo parentale e il concetto di congedo retribuito per uno dei genitori allo scopo di occuparsi del bambino. L'Assemblea lamenta che, malgrado l'impegno profuso da molti governi nella presa d'atto della predetta risoluzione, il congedo parentale non è applicato ugualmente negli Stati membri e la maternità è ancora un ostacolo alla carriera delle donne in molti Paesi. Per questo motivo, l'Assemblea sollecita i governi degli Stati membri a prendere i passi necessari perché la legislazione riconosca i diversi tipi di struttura familiare oggi esistenti e, coerentemente, introduca il congedo parentale retribuito, anche per i casi di filiazione adottiva. Parallelamente, l'Assemblea raccomanda la creazione di un sistema di sostegno e facilitazione di siffatto istituto sollecitando gli Stati membri a promuovere il lavoro part-time, con orario flessibile o da svolgersi a casa e di considerare come una necessità primaria la creazione di scuole materne.

Una strategia europea per i bambini

Alla luce dei lavori preparatori per la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite convocata per il mese di maggio 2002 e nella prospettiva di un'attuazione quanto più estesa possibile della Convenzione di New York del 1989, il Consiglio d'Europa ha inteso dare seguito alla propria raccomandazione numero 1286 del 1996 *An European Strategy for Children*. In quest'ottica, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri⁴ di elaborare il testo di una convenzione che vincoli gli Stati aderenti a:

- adottare una legislazione interna coerente con le norme della Convenzione di New York del 1989 e predisporre una politica nazionale per l'infanzia e l'adolescenza mirata alla sua piena attuazione;
- individuare a livello ministeriale, e non inferiore, la responsabilità per la formulazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e assicurare che i diritti, i bisogni e gli interessi dei minori siano sempre presi in considerazione nell'adozione delle decisioni politiche, soprattutto applicando il modello di valutazione dell'impatto sui bambini (*child impact evaluations*);

³ Risoluzione 1274 (2002) *Parental leave*, adottata dal Comitato permanente a nome dell'Assemblea il 26 marzo 2002.

⁴ Raccomandazione 1551 (2002) *Building a twenty-first century society with and for children: following-up to the European strategy for children, Recommendation 1286 (1996)*, adottata dal Comitato permanente a nome dell'Assemblea il 26 marzo 2002.

- istituire un organismo nazionale interministeriale permanente che abbia la competenza di coordinare e mettere in collegamento tutte le questioni afferenti ai diritti dei minori;
- istituire un tutore nazionale dell'infanzia o altro organismo simile;
- istituire un osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che raccolga e diffonda alle amministrazioni interessate tutte le informazioni, i dati e le analisi relativi alla condizione dell'infanzia e l'adolescenza nel Paese;
- incoraggiare la partecipazione dei ragazzi al processo decisionale relativo alle questioni che li riguardano.

L'Assemblea richiede inoltre al Comitato dei ministri di prestare maggiore considerazione alla redazione di una convenzione europea sui diritti del bambino in sintonia con le realtà esistenti nei Paesi europei e di includere i diritti del bambino nella Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950.

*Sottrazione
internazionale
di minori*

I casi di sottrazione internazionale di bambini da parte di uno dei genitori sono sempre più in aumento, soprattutto quando i genitori sono di differente nazionalità e si separano. Come afferma la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del bambino, tutti i bambini hanno il diritto di mantenere rapporti personali con ambedue i genitori e il rapimento da parte di uno di essi comporta una violazione di tale diritto. La sottrazione internazionale priva il minore non solo di un genitore ma dell'intera sua famiglia, della sua lingua e del suo retroterra culturale. Il genitore affidatario si trova spesso a fronteggiare senza aiuto complesse formalità e procedure per ottenere il rientro del figlio a casa e anche qualora i bambini riescano a tornare, rimarranno segnati da questa esperienza per il resto della loro vita. Per questi motivi, l'Assemblea⁵ sollecita la ratifica da parte degli Stati membri degli opportuni strumenti internazionali non ancora ratificati come, in particolare, la Convenzione de L'Aja del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori. Gli Stati membri vengono inoltre sollecitati a:

- rendere punibile in quanto reato la sottrazione da parte di un genitore di un minore sotto i 16 anni;
- ad assicurare un supporto legale gratuito alle famiglie e a promuovere la mediazione nell'ambito della famiglia allo scopo di prevenire il rapimento;
- a formare le persone che lavorano in questo settore (giudici, polizia ecc.);
- a provvedere a fornire informazioni alle coppie di diverse nazionalità sui diritti e doveri nei confronti dei figli;

⁵ Risoluzione 1291 (2002), del 26 giugno 2002, *International abduction of children by one of their parents*.

- a riconoscere l'importanza delle organizzazioni non governative, che svolgono questa attività di supporto e informazione, dando loro aiuti finanziari;
- organizzare a livello nazionale ed europeo dei centri di raccolta dati sui minori scomparsi che si tengano in stretto contatto con le forze di polizia e gli uffici giudiziari.

Comitato dei ministri

Sfruttamento sessuale

Nella considerazione che il benessere dei bambini è un valore fondamentale per tutti gli Stati membri e che lo sfruttamento sessuale dei minori, attraverso le forme della pornografia, prostituzione, schiavitù sessuale, turismo sessuale e traffico, è distruttivo della salute e dello sviluppo psicologico di un bambino, il Comitato dei ministri ha inteso adottare una raccomandazione⁶ che richiama i governi degli Stati membri a garantire l'adozione delle effettive misure volte al contrasto del fenomeno. In particolare, attraverso questa raccomandazione il Comitato mira a sollecitare la pianificazione e l'attuazione di politiche, di misure e di pratiche di contrasto dello sfruttamento sessuale che però tengano in debita considerazione il punto di vista e le esperienze dei bambini stessi. Oltre a ciò il Comitato è convinto che gli Stati membri possono far fronte in modo più efficace ai diversi aspetti del fenomeno se cooperano tra loro su tutti i livelli. La raccomandazione pone quindi in luce gli elementi che definiscono le diverse forme di sfruttamento sessuale dei minori e mette a punto l'esatta definizione dei termini più comunemente usati (bambino, sfruttamento sessuale, pornografia infantile, prostituzione minorile, traffico) allo scopo di chiarire il loro significato concettuale. Il Comitato individua, infine, delle linee guida rispondenti alla necessità di fornire misure generali e particolari per la prevenzione e la tutela. Tra queste si menzionano:

- inclusione nei programmi educativi scolastici dell'informazione sugli eventuali pericoli;
- promozione della cooperazione internazionale nello scambio delle informazioni;
- coinvolgimento dei mezzi di comunicazione circa la responsabilità dell'informazione con particolare protezione della privacy e della dignità dei fanciulli;
- responsabilizzazione dei providers del servizio di Internet circa i rischi che possono derivare dal suo uso e sollecitazione a darsi un codice per prevenirli e fornire ai genitori le informazioni utili circa i rischi dello sfruttamento sessuale via Internet;
- creazione di linee dedicate e incoraggiamento a denunciare ogni caso;

⁶ Raccomandazione (2001) 16, del 31 ottobre 2001, *Recommendation on the protection of children against sexual exploitation*.

- creazione di appropriate misure di informazione e repressione circa la pornografia minorile e assicurazione ai bambini coinvolti in episodi di prostituzione appropriata assistenza psicologica;
- organizzazione di campagne d'informazione anche tra i rappresentanti diplomatici, con promozione di studi sul fenomeno sia a livello nazionale che internazionale.

Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare rappresenta una delle cause principali dell'immigrazione nella maggior parte dei Paesi europei e lo *status* di residente o gli altri diritti riconosciuti ai membri della famiglia ammessi al ricongiungimento sono elementi essenziali di sostegno all'integrazione degli immigrati nella società ospite. Tenuto conto di questi presupposti, coerentemente con i contenuti degli altri atti emanati dal Consiglio d'Europa in materia di unità della famiglia e di diritto al ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri, il Comitato dei ministri raccomanda⁷ ai governi dei Paesi membri di applicare nelle loro legislazioni e nelle loro pratiche amministrative una serie di principi, volti ad assicurare la preservazione dell'unità familiare. Tra tali principi si menzionano i seguenti.

- Dopo l'ammissione al ricongiungimento, il permesso di soggiorno o la residenza a termine del congiunto dovrebbe avere durata pari a quelli del capo famiglia e, comunque, la durata di tali permessi deve essere stabilita tenendo conto dell'interesse primario dei congiunti di minore età e del loro benessere.
- Trascorso un periodo di quattro anni di regolare residenza, i membri adulti congiunti devono maturare il diritto a un permesso di soggiorno indipendente da quello del membro al quale si sono ricongiunti. Inoltre, in caso di divorzio, separazione legale o morte del membro in relazione al quale il ricongiungimento è avvenuto, gli altri membri della famiglia che sono regolarmente residenti da almeno un anno devono avere il diritto di richiedere un permesso di soggiorno autonomo. Nella valutazione di tali richieste, le amministrazioni devono sempre privilegiare l'interesse supremo dei figli minori.
- Nelle ipotesi di ritiro o rifiuto del permesso di soggiorno di un membro della famiglia ricongiunta e della sua espulsione, gli Stati membri dovrebbero prendere in debita considerazione criteri quali l'età alla quale ha fatto il suo ingresso nel territorio, la durata della permanenza, le sue relazioni familiari, l'esistenza di legami familiari nel Paese d'origine e la solidità dei legami sociali e culturali con il Paese d'origine. Di nuovo, l'interesse del minore merita considerazione prioritaria.
- I membri della famiglia, una volta ammessi al ricongiungimento, devo-

⁷ Raccomandazione (2002) 4 del 26 marzo 2002, *Recommendation to member States on the legal status of persons admitted for family reunification.*

no poter godere di pari opportunità di accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e ai diritti sociali rispetto ai cittadini del Paese ospite.

- Dopo cinque anni di regolare residenza, i membri della famiglia ricongiunta dovrebbero godere dei diritti di elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative e comunque avere pari accesso alla libertà di associazione e di espressione.
- infine, i Paesi membri dovrebbero facilitare l'acquisto della nazionalità da parte dei familiari ammessi al ricongiungimento degli immigrati da lungo tempo.

Violenza contro le donne

È responsabilità e interesse degli Stati, nonché priorità delle politiche nazionali, salvaguardare il diritto delle donne a non essere oggetto di alcun tipo di violenza da parte di nessuno, neppure dei familiari. A questo scopo, i Paesi non possono invocare precetti religiosi, regole di costume o tradizioni per eludere tale responsabilità e il Comitato dei ministri si è rivolto agli Stati membri raccomandando loro di adeguare la legislazione e le politiche nazionali alla necessità di garantire la completa protezione delle donne dalla violenza⁸. Infatti, siffatta violenza è il risultato di uno sbilanciamento del potere tra uomo e donna e conduce a una seria discriminazione di genere sia nella famiglia che nella società. Considerato che le donne vittime della violenza sono spesso giovani o addirittura di minore età e che tale violenza viene sovente condotta all'interno della famiglia, il Comitato osserva preliminarmente che il fenomeno mina alla base lo sviluppo della parità tra i sessi e di una relazione equilibrata tra loro costituendo uno degli ostacoli principali alla sicurezza dei cittadini e alla democrazia in Europa. A corredo delle raccomandazioni indirizzate ai Paesi membri, le quali si orientano principalmente a richiedere la cooperazione tra le forze di polizia e tra i centri di raccolta dati o di accoglienza delle vittime, il Comitato pone un'appendice nella quale descrive le misure di prevenzione e contrasto del fenomeno che gli Stati dovrebbero adottare. L'appendice si occupa di fornire le definizioni dei termini più usati e, in particolare, specifica che con "violenza contro le donne" deve intendersi ogni atto di violenza basato sul genere compiuto nella sfera pubblica o privata dal quale consegue, o possa conseguire, un danno fisico, sessuale o psicologico oppure una sofferenza per la vittima, incluso le minacce di tali atti o la privazione arbitraria della libertà.

Relazioni familiari tra minori e genitori non conviventi

Con la continua internazionalizzazione dei rapporti familiari in Europa, la questione del diritto al mantenimento delle relazioni familiari tra genitori, o altri parenti, e figli minori che si trovano in Paesi diversi diviene sempre più importante. Per questa ragione, il Consiglio d'Europa ha prestato un'attenzione

⁸ Raccomandazione Rec (2002) 5 del 30 aprile 2002, *Recommendation to member States on the protection of women against violence*.

particolare al tema allo scopo di migliorare i meccanismi di cooperazione internazionale con riferimento alla possibilità di entrare in contatto con i figli non conviventi e residenti all'estero e visitarli. Uno degli obiettivi perseguiti, peraltro, consiste nell'individuare opportune garanzie per il ritorno dei figli alla propria residenza dopo l'incontro con il genitore non convivente. A questo fine, nel 1996 il Comitato di esperti di diritto di famiglia (CJ-FA), posto sotto l'autorità del Comitato europeo per la cooperazione legale (CDCJ) del Comitato dei ministri, è stato incaricato di elaborare il testo di una convenzione che predisponesse gli strumenti di tutela del diritto dei figli minori a mantenere rapporti personali regolari e diretto contatto con entrambi i genitori, anche se non conviventi, e i criteri di cooperazione internazionale che permettano l'attuazione di tale diritto. Il CJ-FA e il CDCJ hanno licenziato il testo della bozza di Convenzione sul mantenimento dei rapporti familiari (*Convention on Contact concerning Children*) rispettivamente il 14 settembre e il 6 dicembre 2001. Il Comitato dei ministri ha infine deciso⁹ di aprire tale strumento alla firma degli Stati il 14 ottobre 2002 a Strasburgo in occasione della Sesta conferenza europea sul diritto di famiglia. Tra gli elementi salienti della convenzione si pone in evidenza l'introduzione della nozione di *contact concerning children*, che potremmo intendere come diritto al mantenimento della relazione tra genitori e figli, in sostituzione della più tradizionale nozione di *access to children*, che potremmo individuare come corrispondente al diritto di visita dei genitori rispetto ai figli. Appare infatti più appropriato fare riferimento alle relazioni tra minori e genitori o altri adulti della famiglia (*contact*) piuttosto che al diritto dei genitori o di altri adulti della famiglia ad avere "accesso" ai minori. La nuova nozione è infatti in linea con il moderno concetto di responsabilità parentale e con la linea giurisprudenziale sviluppata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la quale fa abituale riferimento al diritto dei genitori e dei figli a mantenere contatto tra loro. Inoltre, essa corrisponde alla normativa internazionale e, in particolare, alla Convenzione sui diritti del bambino di New York che menziona espressamente il diritto del bambino separato dai genitori o da uno di essi a «intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del bambino» (articolo 9) e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 secondo la quale «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare» (articolo 8). Il Comitato parte, infine, dalla convinzione che un sistema sviluppato e corretto di mantenimento dei contatti aiuterebbe i bambini a rimanere in regolare rapporto con i loro genitori, inclusi coloro che hanno l'affidamento congiunto, e con le altre persone della famiglia. Un simile sistema potrebbe, inoltre, ridurre sensibilmente i problemi interni e transfrontalieri relativi all'affidamento o al mantenimento dei contatti tra genitori e figli, inclusa la sottrazione, anche internazionale, dei minori.

⁹ CM (2002) 67, del 3 maggio 2002, *Convention on Contact concerning Children*.

Legislazione italiana (aprile - giugno 2002)

Resoconto degli atti legislativi in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati nel periodo indicato

Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

Nella volontà di raggiungere gli scopi già fissati nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, e in particolare di estendere le misure di tutela contro il preoccupante incremento del traffico internazionale di bambini per la vendita, la prostituzione e la pornografia, con la legge 11 marzo 2002 n. 46¹ l'Italia ha provveduto alla ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatti a New York il 6 settembre 2000, concernenti rispettivamente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

Ratificando e dando esecuzione a questi protocolli opzionali l'Italia conferma la propria condanna allo sfruttamento dei minori e all'impiego di fanciulli nelle guerre, fenomeno che nel mondo riguarda diverse formazioni militari nelle aree più povere e depresse.

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2002, n. 77 supplemento ordinario n. 65. Il testo integrale dei protocolli opzionali, nella versione italiana non ufficiale, è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2-3/2000 di questa stessa rivista.

Parlamento italiano **(aprile - giugno 2002)**

Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia svolte da organi parlamentari nel periodo indicato

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Sistema dell'istruzione

Oggetto della seduta del 30 maggio è la discussione sulla mozione n. 65 relativa al sistema scolastico, presentata in modo unitario dalle forze di opposizione con l'obiettivo di restituire priorità strategica e finanziaria alla scuola in considerazione della prossima discussione del documento di programmazione economico-finanziaria, e per ottenere dal Governo risposte certe che contribuiscano ad alleviare la situazione di disagio e di incertezza esistente nella scuola. La discussione ha inizio con le osservazioni presentate dall'opposizione. In particolare si lamenta l'assenza nell'aula del Senato del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, quale sintomo di scarsa sensibilità nei confronti del Parlamento e dell'opposizione. Dopo l'intervento della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, si procede alla votazione. Il Senato con votazione seguita dalla controprova richiesta dalla senatrice Maria Grazia Pagano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) respinge la mozione.

Camera dei deputati

Procreazione assistita

Nella seduta del giorno 11 giugno 2002, l'assemblea esamina il testo unificato risultante dalle proposte di legge in tema di procreazione medicalmente assistita. Il testo in esame ha la finalità di porre le premesse per lo statuto dell'embrione umano e stabilire a quali condizioni è lecita la procreazione medicalmente assistita, basandosi su tre concetti fondamentali: 1) l'embrione umano è soggetto umano in atto fin dalla fecondazione dell'ovulo; 2) la difesa dell'istituto familiare, quale cellula fondamentale della società e centro vitale per la continuità della specie; 3) la difesa del diritto del nascituro ad avere un padre e una madre che lo allevino, lo amino, lo educino e gli assicurino il necessario sostentamento fino alla maggiore età. Inoltre, è consentita la procreazione medicalmente assistita solo dopo avere effettuato tutti i preventivi accertamenti dell'impossibilità di superare la sterilità e l'infertilità dei coniugi con altre tecniche,

cioè solo se tale mezzo tecnico si configura come una facilitazione e un aiuto per raggiungere lo scopo naturale, e vi possono ricorrere solo coppie di sesso diverso, viventi, regolarmente sposate da almeno tre anni e che non abbiano superato certi limiti di età. I gameti usati per la procreazione assistita devono essere ambedue della coppia di coniugi, cioè è ammessa solo la fecondazione omologa, mentre sono proibiti la fecondazione eterologa (gameti provenienti da donatori), la maternità surrogata, il prelievo e la crioconservazione di gameti ed embrioni e la fecondazione *post mortem*. Sono dichiarate lecite soltanto la tecnica di fecondazione *artificial insemination husband* (AIH) e la tecnica di fecondazione *gamets into Fallopio's tubes* (GIFT), mentre viene dichiarata illegittima la fecondazione *in vitro and embryo transfer* (FIVET) (fecondazione in vitro).

Il Presidente, dopo aver ricordato che la discussione sulle linee generali si è già conclusa nelle sedute precedenti, avverte che la Presidenza non ritiene ammissibili, in quanto del tutto estranei al contenuto del provvedimento, alcuni articoli aggiuntivi proposti dalla deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) relativi, rispettivamente, a interventi di modifica dell'informazione genetica umana, al divieto di brevettabilità di geni, nonché al divieto di inserimento di geni umani negli animali. Si procede, quindi, all'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative presentate. Vengono, inoltre, ascoltati i pareri sulle proposte emendative espressi dal presidente della Commissione affari sociali Giuseppe Palumbo (Forza Italia) e quelli del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Giuseppe Vegas, nonché quello del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi.

Attività ispettiva

I resoconti sintetici degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento sull'attività di Governo (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) e delle relative risposte date, sono suddivisi per ambito tematico. I primi sono relativi al periodo indicato; le risposte del governo, invece, possono riferirsi ad atti antecedenti. Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni relative a casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.

Alimentazione

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 18 giugno dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) al Ministro della salute per chiedere se, in seguito al caso verificatosi in Belgio di un neonato deceduto per meningite causata da un battere contenuto nel latte in polvere e considerato che la FDA (Food and Drug Administration) ha confermato che tale prodotto è commercialmente sterile, intenda adottare le seguenti misure: promuovere il controllo a campione del latte in polvere; informare della situazione operatori sanitari e

consumatori; informarsi con la ditta imputata per conoscere le misure preventive adottate; ribadire la maggiore sicurezza del latte materno e quindi l'opportunità di sceglierlo dove possibile.

Interrogazione a risposta orale, presentata il 4 giugno dagli onorevoli Luca Volonté e Giuseppe Gianni (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro della salute per chiedere se, alla luce dei recenti episodi di abbandono di neonati conclusisi in alcuni casi tragicamente, non ritenga opportuna una campagna di informazione per diffondere la conoscenza della possibilità di effettuare il parto in anonimato, prevista dall'art. 30 del DPR del 3 novembre 2000, n. 396, *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile*.

**Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi
5 giugno 2002**

Il Ministro ritiene che il problema dell'abbandono di neonati possa essere seriamente affrontato solo con un'azione politica interdisciplinare, configurandosi esso come problema etico, umano e sociale di grande drammaticità. Le campagne informative, anche rispetto al parto in anonimato, possono essere un utile strumento nella politica di prevenzione di scelte così gravi come l'abbandono ma prima ancora dovrebbero contribuire a prevenire le condizioni che portano a maturare tali scelte.

Istruzione

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 28 maggio, dall'onorevole Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per avere chiarimenti sull'effettiva garanzia del diritto all'istruzione alla luce di un episodio, simile a molti altri, verificatosi nel Comune di Greve in Chianti dove numerose famiglie non hanno potuto iscrivere i loro figli alla scuola pubblica dell'infanzia a causa di un sovrannumero rispetto alle sezioni previste. L'interrogante chiede di conoscere se non si ravvisi una violazione del dettato costituzionale (articoli 33 e 34) sia in simili situazioni, sia nelle disposizioni del disegno di legge S1306 che vincolano l'accesso alla scuola dell'infanzia, inserita nell'organizzazione dei cicli scolastici, alle disponibilità finanziarie dei Comuni. Infine, l'onorevole Passigli chiede al Ministro se non ritenga che le restrizioni per l'accesso alla scuola pubblica dell'infanzia poste dal ddl S1306 non favoriscano, di fatto, le scuole private alle quali le famiglie dovranno rivolgersi.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università
e la ricerca Valentina Aprea
28 agosto 2002**

La sottosegretaria riferisce sul caso specifico della scuola per l'infanzia di Greve in Chianti, alla quale sarà garantito un ulteriore posto rispetto all'organi-

co di diritto già assegnatole, su impegno del direttore dell'ufficio scolastico regionale della Toscana.

Lavoro minorile

Diverse mozioni sono state presentate alle aule nella seconda metà di maggio per impegnare il Governo, in vista dei prossimi campionati di calcio in Giappone e Corea, a un'operazione congiunta di lotta allo sfruttamento dei minori impiegati nella produzione di articoli sportivi - il 15 maggio mozione presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole Ramon Mantovani (Rifondazione comunista) e altri (Democratici di sinistra e Margherita DL - l'Ulivo; Rifondazione comunista, Gruppo misto, Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord Padania); il 28 maggio mozione presentata al Senato dall'onorevole Luigi Malabarba (Rifondazione comunista, Gruppo misto) e altri; il 30 maggio mozione presentata al Senato dall'onorevole Mauro Cutrufo (Unione democristiana e di centro) e altri (Unione democristiana e di centro, Margherita DL - l'Ulivo). Le mozioni chiamano in causa soggetti diversi - quali la FIGC e la Lega calcio, le aziende italiane e le multinazionali operanti in Italia, i dirigenti competenti della nazionale italiana e le società dei club italiani, la rappresentanza diplomatica italiana in seno all'UNICEF - e per ognuno di essi prevedono azioni di intervento specifiche ma tra loro coordinate.

Mozione presentata alla Camera il 12 giugno dall'onorevole Pierluigi Castagnetti e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per impegnare il Governo: a dotarsi di strumenti adeguati per il monitoraggio del fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile in Italia, riferendo annualmente alle competenti commissioni parlamentari; a promuovere un sistema di certificazione di conformità sociale per le imprese che non ricorrono al lavoro minorile; a promuovere e finanziare progetti di contrasto in Italia; a incentivare il raccordo tra le parti sociali coinvolte sia a livello nazionale che internazionale; a sostenere l'Unione europea nella produzione di una Carta comune contro lo sfruttamento e l'Organizzazione internazionale del lavoro nell'istituzione di un sistema di etichettatura con il relativo meccanismo di ispezione internazionale.

Linee telefoniche erotiche

Interrogazione a risposta scritta presentata il 17 giugno dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale) al Ministro delle telecomunicazioni per chiedere un'attività di controllo a opera di un nucleo *ad hoc* finalizzata a individuare linee telefoniche erotiche che risultano essere tuttora accessibili anche ai minori, con l'aggravante che alcune di queste offrono la possibilità di incontri a pagamento, fatto che rappresenta un vero e proprio favoreggiamento della prostituzione.

Mezzi di comunicazione

Risoluzioni su TV e minori presentate in Commissione il 20 e il 24 giugno, rispettivamente dalla senatrice Rossana Lidia Boldi (Lega Nord Padania) e al-

tri, e dalle onorevoli Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e Carla Castellani (Alleanza nazionale). Con riferimento al rapporto del minore con la televisione e gli audiovisivi in genere (compresi quelli multimediali e Internet) e alle oramai note esigenze di tutela, entrambe le risoluzioni - molto simili tra loro - dovrebbero essere adottate dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e impegnerebbero il Governo a: promuovere l'elaborazione di un testo unico della normativa a tutela dei minori nei vari settori della comunicazione; prevedere una clausola sul rispetto dei diritti dei minori per ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive e l'obbligo di rispettare il Codice di autoregolamentazione TV e minori, la Carta di Treviso e il Codice di autoregolamentazione pubblicitaria; predisporre misure amministrative e legislative a tutela dei minori; armonizzare le azioni di prevenzione e di tutela messe in campo; promuovere l'istituzione di un osservatorio per la classificazione delle opere specificamente rivolte ai minori; permettere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Consiglio nazionale degli utenti di poter richiedere dati sulla programmazione a ogni emittente; effettuare campagne di sensibilizzazione ed educative; favorire nella scuola lo sviluppo delle capacità critiche e l'educazione ai linguaggi mediali e multimediali, curando anche l'aggiornamento del corpo docente; istituire corsi di formazione e di aggiornamento sulle realtà e sugli effetti della comunicazione sui minori, in facoltà universitarie attinenti; promuovere e incentivare la produzione di programmi e di opere rivolte specificamente ai minori; predisporre idonei incentivi economici per portare ai livelli medi europei la quota di produzione nazionale di cartoni animati di qualità; stabilire nuovi e precisi criteri per l'ammissibilità dei minori alla visione di un programma; modificare la normativa vigente per una regolamentazione delle interruzioni pubblicitarie; prevedere nel contratto di servizio tra Stato e RAI l'obbligo di evitare discriminazioni qualitative fra le trasmissioni a pagamento e quelle gratuite, nonché un forte impegno per il miglioramento dei livelli qualitativi dell'offerta televisiva per i minori; promuovere a livello nazionale e di istituzioni europee la creazione di osservatori sulla TV e la generalità degli audiovisivi, compresi quelli multimediali e di Internet; relazionare annualmente al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente in materia. La risoluzione presentata da Boldi e altri chiede inoltre: che siano fissate fasce orarie idonee in cui inserire i programmi per i bambini e quelli dedicati alla sensibilizzazione e all'educazione ai mezzi di comunicazione; che sia rapidamente attivato il sistema di monitoraggio delle trasmissioni televisive, stabilito con disposizione di cinque anni fa e non ancora messo in funzione da parte dell'Autorità competente e dei CORECOM.

Ordine del giorno del 3 giugno 2002

*Minori stranieri
detenuti*

Ordine del giorno presentato in assemblea alla Camera il 3 giugno dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e altri (Forza Italia, Alleanza nazionale, Unione democraticocristiana e di centro) che, con riferimento al problema della popolazione carceraria minorile straniera, impegna il Governo

a realizzare una mappatura delle strutture adibite in Italia a carcere minorile, a individuare tre carceri minorili (uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud) per organizzare delle esperienze pilota di recupero basate su progetti culturali interdisciplinari che prevedano una gestione della pena per livelli: attività di studio, attività terapeutica di recupero, attività di lavoro, laboratori creativi e attività di effettiva riparazione del danno con il coinvolgimento delle famiglie e delle vittime dei reati.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano

3 giugno 2002

Il Governo accoglie l'ordine del giorno a eccezione degli ultimi due punti e l'onorevole Burani Procaccini accetta di ritirarli.

Mutilazioni genitali

Interpellanza presentata il 6 maggio dall'onorevole Laura Cima e altri (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro per le pari opportunità e al Ministro della salute, sul problema delle mutilazioni genitali femminili, sottolineato anche dal Parlamento europeo con l'approvazione il 13 marzo 2002 della risoluzione *Donne e fondamentalismo* e con l'invito agli Stati membri di adottare una legislazione di contrasto al fenomeno. L'onorevole Cima fa il punto sulla situazione in Italia, dove le mutilazioni genitali femminili, comprese da un punto di vista normativo nelle lesioni personali (articoli 582 e 583 del codice penale), sono praticate da stranieri, in casa e in condizioni igienico sanitarie molto precarie, anche se in alcuni casi è sospettata la partecipazione di cliniche private. Colpisce, inoltre, l'assenza di denuncia da parte di medici, pediatri, operatori scolastici e dei servizi, che potrebbe essere legata a una scarsa conoscenza del fenomeno, a una sua accettazione passiva e alla mancanza nella nostra legislazione di un'autonoma fattispecie di reato. Alla luce di tali considerazioni, l'interpellante chiede al Governo se non ritenga di promuovere una campagna di informazione e prevenzione per le donne immigrate sui danni causati dalle mutilazioni genitali e di istituire nuovamente una commissione, che prosegua il lavoro di quella soppressa dall'attuale Governo, al fine di elaborare un adeguato progetto di intervento.

Nel riassumere l'interpellanza in Parlamento, l'onorevole Cima richiama più espressamente i contenuti della risoluzione del Parlamento europeo che ritiene fondamentale riportare all'attenzione del Governo in quanto riguarda in generale i problemi di violazione delle libertà e dei diritti fondamentali nei Paesi dove viene applicato il fondamentalismo religioso, soprattutto nei confronti delle donne. Ribadisce, quindi, il duplice impegno cui l'Italia è chiamata da tale risoluzione: sul piano internazionale relativamente agli accordi, sottoscritti con Paesi che non rispettano i diritti fondamentali delle donne, che potrebbero essere usati come strumento di pressione; sul piano interno, con riferimento alle mutilazioni genitali che vengono ignorate, pur essendo praticate, e sulle quali è necessario intervenire.

Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo**23 maggio 2002**

Il Ministro ritiene che il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili debba essere affrontato nel nostro Paese a diversi livelli: con la prevenzione, il contrasto e la repressione. Il Governo ha accolto l'invito del Parlamento europeo di adottare un'efficace legislazione nazionale. Attualmente la Commissione giustizia del Senato sta discutendo il disegno di legge presentato dall'onorevole Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) che propone di modificare il codice penale con l'introduzione di una specifica ipotesi di reato per le lesioni agli organi genitali. Ciò permetterebbe non solo di prevedere pene più gravi rispetto alle generiche lesioni personali previste dagli articoli 582 e 583 del cp, ma anche di trasmettere più chiaramente alle comunità di immigrati il carattere di reato delle pratiche in oggetto. Alle iniziative legislative va comunque affiancata una campagna di prevenzione e di informazione che richiede attenzione e sensibilità poiché si tratta di conciliare due esigenze diverse: il rispetto delle tradizioni e il rispetto dei diritti umani e dei valori fondamentali della cultura occidentale. L'attività di sensibilizzazione va affrontata a diversi livelli: quello del personale medico, soprattutto con riferimento a donne adulte già mutilate che entrano in contatto con le strutture sanitarie (a tal proposito il Ministro richiama il "percorso nascita" del Progetto obiettivo materno-infantile); il livello del servizio sanitario scolastico per un'opera di prevenzione nei confronti delle bambine esposte a rischio. Viene esclusa la possibilità di istituire una nuova commissione a sostituzione di quella sciolta nella primavera del 2001, nell'ambito della riorganizzazione generale avvenuta con l'insediamento del nuovo Governo. Il suo lavoro verrà portato avanti dal nuovo Gruppo di studio sulla salute della donna e dalla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, presieduta dallo stesso Ministro su delega del Presidente del consiglio dei ministri. Infine, per quanto concerne un intervento del Governo in politica estera, il Ministro invita l'interpellante a rivolgersi direttamente al Ministero degli affari esteri.

Nella sua replica l'onorevole Laura Cima si dichiara non soddisfatta della risposta del ministro Prestigiacomo per diversi aspetti. Critica l'invito a rivolgersi al Ministero degli affari esteri perché già inutilmente interrogato sul problema e perché l'attuale interpellanza chiedeva una risposta anche del Presidente del consiglio dei ministri, in qualità di Ministro degli affari esteri *ad interim*. Non condivide il modo in cui il Ministro intende il suo ruolo, giudicandolo poco incisivo sulle politiche di Governo e poco propenso a raccordare le politiche degli altri Ministeri sulla questione delle pari opportunità, in base al principio del *mainstreaming* sancito nella Conferenza di Pechino del 1995. Infine, giudica inadeguati gli strumenti che il Ministro intende mettere in campo per la scarsa attenzione al lavoro di monitoraggio e di raccordo con le Regioni, per la mancanza di collaborazione con il mondo delle organizzazioni non governative impegnate su questa problematica e per la decisione di inglobare in un generico gruppo di studio sulla salute il lavoro già avviato di una commissione specifica.

*Pornografia infantile
su Internet*

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 1° febbraio dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) al Ministro dell'interno e al Ministro delle comunicazioni per sapere se intendono procedere a una verifica della liceità delle espressioni usate nei numerosi siti Internet pedopornografici di origine satanista e se, nel frattempo, non ritengano di segnalare alle autorità giudiziarie la necessità di un'indagine per il perseguimento di cui alla legge 269/98.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano**4 aprile 2002**

Il Sottosegretario per l'interno riporta i risultati dell'attività di monitoraggio della rete Internet svolta dal Dipartimento della pubblica sicurezza dall'entrata in vigore della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale, in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*. Dall'attività di controllo è emerso che i siti con contenuti pedopornografici utilizzano per lo più server locati all'estero, più specificamente americani e canadesi. Le autorità investigative di tali Paesi sono state informate, ma quelle statunitensi hanno comunicato che l'accesso ai siti in questione non è consentito dall'ordinamento nazionale, mentre le autorità canadesi hanno riscontrato che i siti segnalati appartenevano a organizzazioni incensurate e non condannabili in base al diritto canadese.

L'attività investigativa svolta in Italia fino a febbraio 2002 è così riassumibile: 73 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi, 729 persone sottoposte a indagini, 621 perquisizioni, 4.081 segnalazioni, 39.830 siti web monitorati. Più specificamente, sono in corso accertamenti sulle pagine web contenenti testimonianze dei pedofili William Andregghetti e Luther Blisset e un procedimento penale per la pubblicazione in Internet di un fumetto usato dalla setta *Bambini di Satana*.

*Ricongiungimento
familiare*

Interrogazione a risposta orale presentata il 28 maggio dagli onorevoli Dario Rivolta (Forza Italia) e Gennaro Malgari (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri, al Ministro dell'interno, al Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, per sapere se il Governo abbia promesso, anche informalmente, ai tre palestinesi accolti in Italia dopo le trattative per la liberazione della chiesa della Natività a Betlemme, un possibile incontro con i loro familiari, cosa che contrasterebbe con quanto previsto dalla normativa italiana circa il loro *status*, che è stato equiparato a quello concesso ai collaboratori di giustizia.

Ordine del giorno del 3 giugno 2002

Ordine del giorno presentato in assemblea alla Camera il 3 giugno dall'onorevole Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo) che impegna il Governo a proporre e ad approvare provvedimenti, anche in sede europea, per contrasta-

re la precarietà e la marginalità sociale del lavoratore straniero in Italia, conseguenti alla nuova normativa in materia di immigrazione e asilo, con specifico riferimento alle disposizioni sul ricongiungimento familiare.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano

3 giugno 2002

Il Governo non accoglie l'ordine del giorno che, messo ai voti su richiesta del proponente, viene respinto dalla Camera.

Salute

Interrogazione a risposta in commissione, presentata l'8 maggio dall'onorevole Silvana Pisa e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della difesa per cercare di ottenere maggiore chiarezza circa gli effetti prodotti dal contatto con l'uranio impoverito. In particolare l'interrogante chiede se sia intenzione delle autorità italiane reperire informazioni sulle popolazioni balcaniche delle aree contaminate dalla sostanza per studiarne gli effetti. Con riferimento ai militari italiani che hanno operato in Somalia e nei Balcani, l'onorevole chiede di avere informazioni sui casi di bambini nati con malformazioni, invitando a considerare l'opportunità di garantire analisi specifiche gratuite per individuare possibili o concrete patologie con effetti sul processo riproduttivo. Più in generale, chiede al Ministro di rendere noti i risultati della ricerca condotta dalla Commissione Mandelli, istituita per valutare la condizione dei militari italiani che hanno operato in zone a rischio. Infine, chiede di sapere se nei poligoni di Perdasdefogu e di Capo Teulada sia stato fatto uso di armi all'uranio impoverito.

Risposta del sottosegretario di Stato alla Difesa Salvatore Cicu

8 maggio 2002

Con riferimento alla ricerca, la Commissione difesa afferma che, non avendo l'Italia alcuna competenza sulla popolazione dei Balcani, l'azione sarebbe illegittima e quindi non è proponibile. Dichiara, inoltre, di non essere in possesso di dati certi circa bambini nati con malformazioni, figli di militari italiani impegnati nelle zone imputate. Con riferimento ai citati poligoni militari, non risulta alcun impiego di armi all'uranio impoverito. Infine, per quanto riguarda il lavoro della Commissione Mandelli, rende noto che la terza relazione è in via di conclusione.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 9 maggio dal senatore Luigi Malabarba e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Ministro della difesa per conoscere quali indagini siano state disposte sui casi di bambini nati con malformazioni, figli di militari che hanno operato in zone dove sono state impiegate armi all'uranio impoverito; chi abbia ordinato le pericolose operazioni di brillamento e quali provvedimenti siano stati presi nei confronti di tali persone; quali risarcimenti saranno stabiliti per i militari e i civili esposti alle nubi tossiche e, infine, quali provvedimenti siano stati adottati per il lotto di armi all'uranio impoverito che risulta essere impiegato nel poligono di Nettuno.

Interpellanza presentata il 14 maggio dal senatore Luigi Malabarba e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro della difesa sulle conseguenze dell'utilizzo di armi all'uranio impoverito in Bosnia, Kosovo e nel poligono di tiro di Perdasdefogu (Oristano) che avrebbe causato neoplasie maligne nei militari italiani impiegati nei citati Paesi e negli abitanti del territorio circostante al poligono italiano e malformazioni genetiche nei loro figli. Gli interpellanti chiedono se il Governo intenda impegnarsi nel richiedere alla NATO la messa al bando delle armi all'uranio impoverito e vietarne l'uso e l'ammassamento in territorio italiano; se intenda coprire le spese mediche dei militari e dei volontari civili che si sono ammalati in Bosnia, Kosovo e nei poligoni e riconoscere un indennizzo alle loro famiglie; se intenda bonificare le aree contaminate e adottare misure di protezione sanitaria per le popolazioni interessate.

Tossicodipendenze

Interrogazione a risposta orale, presentata il 9 aprile dall'onorevole Luca Volonté e altri (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per sapere se il Governo stia dando seguito agli impegni contenuti nella risoluzione parlamentare 6-00015 riguardante la lotta alle tossicodipendenze e per conoscere i tempi di emanazione dell'annunciato piano triennale governativo di lotta alla diffusione degli stupefacenti.

Risposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni 10 aprile 2002

Il Ministro ricorda che il 14 febbraio 2002 il Consiglio dei ministri ha approvato il piano triennale di contrasto alla diffusione del fenomeno della droga predisposto dal Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, istituito il 15 novembre del 2001 sotto il coordinamento di un commissario straordinario nominato dal Governo. Il piano contempla le linee della risoluzione parlamentare citata dall'interrogante. Il Ministro riporta anche altre iniziative: l'elaborazione ancora in corso, da parte del Governo, di un atto di indirizzo per le Regioni contenente i criteri per la valutazione e il finanziamento dei progetti triennali in materia, presentati dai soggetti pubblici e privati; l'elaborazione, già completata, di linee guida per la predisposizione di progetti triennali per la prevenzione e il recupero, da finanziare con il fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga; la nomina di un comitato scientifico con funzione di supporto all'osservatorio permanente del fenomeno droga; l'istituzione della Commissione per l'esame dei progetti, di cui all'art. 127 del DPR n. 309/90.

Tratta degli esseri umani

Interrogazione a risposta orale, presentata il 20 novembre 2001 dall'onorevole Emanuela Baio Dossi e altri (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri per sapere a che punto sia l'*iter* di ratifica della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata e del

Protocollo aggiuntivo sulla tratta degli esseri umani, atti che l'Italia ha firmato nel dicembre del 2000 e che necessitano di almeno 40 ratifiche per entrare in vigore.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica
11 aprile 2002**

Il Sottosegretario riferisce che il Dipartimento per gli affari di giustizia sta analizzando le considerazioni della Commissione Lattanzi, istituita presso il Ministero della giustizia con lo scopo di predisporre il disegno di legge di ratifica della Convenzione e del Protocollo; assicura, inoltre, che il Governo è consapevole della necessità di arrivare rapidamente a una ratifica, considerata l'importanza della lotta alla criminalità organizzata, all'immigrazione clandestina e al traffico di donne e bambini.

L'onorevole Emanuele Baio Dossi nella sua replica sottolinea l'importante ruolo di stimolo che l'Italia può svolgere dal momento che possiede una delle legislazioni più avanzate in tema di lotta contro la tratta degli esseri umani. Suggerisce, inoltre, un recepimento nel codice penale italiano della definizione del reato di tratta degli esseri umani, contenuta nel Protocollo.

*Tutela della maternità
e della paternità*

Risoluzione presentata in Commissione parlamentare per l'infanzia il 28 maggio dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) in materia di congedi parentali nei casi di adozione e affidamento. La risoluzione rileva le incertezze e le contraddizioni della normativa vigente che vengono a determinare disparità di trattamento rispetto all'astensione obbligatoria e facoltativa di genitori affidatari e adottivi di bambini italiani o stranieri e a seconda dell'età. In base a quanto esposto: non possono usufruire dei congedi obbligatori i genitori adottivi di un bambino italiano e forse gli affidatari di un minore di età superiore a sei anni; non possono usufruire di congedi facoltativi i genitori adottivi e forse gli affidatari di minori di età dai dodici anni ai quindici anni; infine, i genitori adottivi di un minore straniero hanno solo il diritto al congedo obbligatorio, indipendentemente dal limite di età del figlio al momento dell'entrata in famiglia e di quello facoltativo fino ai dodici anni di età del minore. Per questo il documento impegna il Governo ad attivarsi perché la normativa sia resa applicabile ai genitori adottivi e affidatari dei minori senza alcun limite di età e di provenienza.

Commissione parlamentare per l'infanzia

*Riforma della giustizia
minorile*

La Commissione si riunisce il 10 aprile per svolgere, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento di minori, l'audizione della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei minorenni di Milano. L'audizione mira a ottenere informazioni e pareri in merito ai due progetti di

legge governativi relativi alla riforma del tribunale penale per i minorenni e all'istituzione di sezioni speciali per la famiglia presso il tribunale ordinario. L'esponente premette la necessità di alcune riflessioni sul versante della riforma in materia penale e si dichiara contraria ad alcune modifiche al codice di procedura penale minorile, contenute nel disegno di legge governativo. In particolare si sofferma dapprima sulla questione della presenza dei genitori nei processi penali minorili, peraltro già prevista dall'attuale normativa, poi sulla riduzione dei tempi di pena prevista dal disegno di legge in modo differenziato per fasce di età e sulla pena da scontare dopo il diciottesimo anno di età negli istituti per adulti, asserendo che sarebbe opportuno adottare un sistema di carcerazione differenziato all'interno dei sistemi di rieducazione per minori che tenga conto del tipo di reato e dell'età del detenuto. Infine, sempre in materia penale, richiama l'istituto della messa alla prova e afferma che il problema non sta nell'istituto in sé bensì nelle modalità del suo utilizzo e nell'inadeguatezza dei progetti rieducativi, infatti ciò che non funziona riguarda la parte attinente all'intervento dei servizi e quella attinente alla capacità di proposizione di progetti rieducativi accettabili per i ragazzi. Rispetto al disegno di legge in materia civile, l'oratrice, invece, ritiene che esso sovrapponga due ordini di problemi, che in realtà dovrebbero essere affrontati in modo autonomo: i problemi di carattere processuale-civilistico, collegati all'articolo 111 della Costituzione e riguardanti le competenze, e quelli di carattere ordinamentale. Rispetto ai primi l'esponente si sofferma sull'introduzione del difensore d'ufficio previsto dalla legge 149 del 2001 anche se non ancora in vigore per colmare il vuoto del contraddittorio reso obbligatorio dal principio del giusto processo recentemente introdotto nella Costituzione, nonché sulla parcellizzazione delle competenze per l'assegnazione delle materie civile e penale asserenti ai minori ad autorità giudiziarie diverse. Mentre sui problemi di carattere ordinamentale si sofferma sulla riduzioni del numero dei giudici onorari e sulla loro sostituzione con giudici togati cosiddetti "specializzati" e con consulenti tecnici d'ufficio, questi ultimi considerati molto onerosi per lo Stato.

Seguono gli interventi del senatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale) e della deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra-l'Ulivo) diretti a concordare sull'impossibilità di sovrapporre i diversi piani (procedurali e ordinamentali) e a scoraggiare una riforma animata da furie innovative, che non tenga conto degli strumenti già esistenti suscettibili di miglioramenti.

Infine, l'intervento del deputato Flavio Tredese (Forza Italia) mira a ottenere chiarimenti sui settori più trascurati della legge vigente, sulla tipologia di reati più frequenti e sull'impatto che hanno sui ragazzi. A tal proposito l'esponente spiega la differenza tra reati commessi da minori affiliati alla criminalità organizzata e quelli commessi dalle cosiddette baby gang, operanti soprattutto nel Nord Italia. L'esponente ritiene, infine, un errore guardare alla modifica legislativa come all'unica soluzione possibile per un determinato problema, ritenendo più opportuno procedere ad aggiustamenti idonei a rendere funzionanti le norme già esistenti nel codice.

Il 18 aprile la Commissione procede all'audizione del consigliere della Corte di cassazione, Giuseppe Magno, sulle riforme in materia di giustizia minorile. L'intervento del consigliere è diretto ad approfondire la distinzione, non tanto tra ambito civile e penale, questione affrontata ripetutamente nelle precedenti audizioni svolte in Commissione, quanto la distinzione interna all'ambito civile, ossia fra competenze civili minorili e competenze civili ordinarie, distinzione considerata nociva per i minori. Successivamente l'esponente si sofferma a spiegare come il tribunale per i minorenni oltre alle competenze civili e penali abbia anche una competenza amministrativa avente a oggetto interventi operanti nei confronti di minorenni che non hanno commesso un reato ma che manifestano devianze nella condotta. Nella seconda parte del suo intervento l'esponente si occupa dell'importanza rivestita dalla prevenzione. Egli spiega come spesso l'intervento del tribunale per i minorenni, controllando l'esercizio della potestà dei genitori, si proponga di evitare che il cattivo esercizio di tale potestà perduri con il rischio di creare una personalità deviata che all'età di 14 anni diventa imputabile. Sulla base di indagini statistiche, l'esponente ricorda che il 60 per cento dei minorenni soggetti a procedimento penale ha avuto in passato dei provvedimenti di carattere civile. Questa parte si conclude con la messa in luce dei tre problemi nascenti dalla riforma in esame diretta ad accorpate il settore civile minorile presso i tribunali ordinari. Il primo problema riguarda l'abolizione totale del civile minorile provocata dalla separazione della materia penale dalla civile, il secondo è rappresentato dalla difficoltà per i tribunali ordinari di ricevere completamente la competenza minorile, senza avere gli strumenti necessari, il terzo è di natura economica e riguarda la creazione di nuove strutture, aule e cancellerie. Il relatore richiama poi due testi normativi a suo avviso di estrema importanza: la Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti dei bambini (firmata dall'Italia ma non ancora ratificata), la quale tra l'altro permette di stabilire in quali casi il minore possa o debba essere ascoltato nel processo, quando possa assumere la qualità di parte, nonché quali debbano essere gli organismi che devono assistere, rappresentare e tutelare il minore davanti al giudice; la legge 216 del 1991 sui primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, la quale ebbe il pregio di sovvenzionare iniziative sorte localmente per venire incontro ai bisogni specifici del territorio con finanziamenti di dieci miliardi all'anno per otto anni, fino all'entrata in vigore della legge 285 del 1997 in cui confluirono tali finanziamenti. Nella terza parte del suo intervento l'oratore, dopo aver sottolineato l'importanza dello strumento della mediazione sia in ambito civile che in quello penale, nonché di istituti quali il gratuito patrocinio e il garante per l'infanzia, focalizza l'attenzione sulla assoluta necessità di creare una scala di priorità al fine di verificare quale posto occupi in essa il provvedimento in esame diretto a sostituire al tribunale per i minorenni alcune sezioni specializzate di quello ordinario.

Seguono alcuni interventi. L'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra-l'Ulivo) è diretto a sottolineare i costi estremamente elevati della sostituzione dei giudici onorari con consulenti tecnici, nonché a ottenere chiarimenti sull'istituto della messa alla prova, mentre quello di Marida Bolo-

gnesi (Democratici di sinistra-l'Ulivo) è volto a sottolineare da una parte la necessità di una specializzazione in campo di giustizia minorile che non sussiste nei disegni di legge del Governo, dall'altra la necessità di recuperare il ruolo di terzietà del giudice minorile dotando il nostro ordinamento di nuovi strumenti che garantiscano la difesa degli interessi del minore, liberando così il giudice da questo compito a lui estraneo.

L'intervento della senatrice Rossana Lidia Boldi (Lega nord Padania) contiene alcune osservazioni in merito alla situazione in cui si trovano attualmente i tribunali per i minorenni, richiamando la pubblicizzazione dei casi di grave disfunzionamento.

Infine, la replica del consigliere della Corte di cassazione Giuseppe Magno affronta in modo particolare due delle questioni sollevate nel dibattito, quella dell'istituto della messa alla prova e quella della specializzazione del giudice nelle sezioni presso il tribunale ordinario. Rispetto a quest'ultimo punto, l'esponente ritiene che si potrebbe creare un organo che accorpi tutte le competenze civili, minorili e di famiglia, senza una separazione assoluta dal penale minorile e condivide le proposte della collega Pomodoro, relative alla costituzione di sezioni distaccate che siano più vicine alla gente o alla creazione di altri tribunali per la famiglia e per i minorenni.

Sessione speciale ONU sull'infanzia

Il 29 maggio la presidente Maria Burani Procaccini (Forza Italia) presenta la relazione sulla missione svolta alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia (UNGASS), a New York dall'8 al 10 maggio 2002, da una delegazione di osservatori parlamentari, ricordando come tale relazione costituisca la sintesi del documento conclusivo approvato in tale sede. Apre il dibattito la deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale manifesta alcune considerazioni critiche sia sui lavori dell'ONU sia sulla delegazione del Parlamento italiano che ad essi ha partecipato, sia pure con il ruolo di osservatrice. La deputata ritiene che l'ONU abbia dato anche in tale occasione dimostrazione della sua inadeguatezza a trattare i problemi mondiali, anche per quanto riguarda l'infanzia. Ritiene, in particolare, che a New York non si sia posta la base giuridica per trattare questioni come lo sfruttamento del lavoro minorile, né per cercare soluzione al problema dei bambini soldato. La critica maggiore riguarda lo scarsa presa di posizione da parte dell'esecutivo italiano in tema di sfruttamento sessuale minorile; secondo l'esponente la presenza italiana avrebbe potuto essere più vivace se vi fosse stato un maggior coordinamento tra i vari Ministeri interessati e la Commissione parlamentare.

Segue l'intervento della deputata Carla Castellani (Alleanza nazionale) la quale ritiene che l'Italia si ponga, nel campo della tutela ai minori, certamente all'avanguardia anche rispetto ad altri Paesi industrializzati del mondo occidentale. Ritiene, quindi, che vi sia stato un forte divario tra l'aspettativa dei parlamentari italiani e il livello di impegno assunto da parte degli altri Paesi presenti a New York, ridotto a un'elencazione di problematiche e di buone intenzioni

operative. Della stessa opinione è il senatore Flavio Tredese (Forza Italia) il quale ricorda come già a Yokohama fosse emerso chiaramente il divario tra Paesi già impegnati nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e Paesi ancora molto lontani dall'assumere tale impegno.

Il senatore Gaetano Fasolino (Forza Italia) indica nel suo intervento due direzioni di azione, a suo avviso necessarie per poter combattere lo sfruttamento sessuale. In primo luogo, rinnova la richiesta di acquisire le statistiche relative alle azioni giudiziarie promosse contro i pedofili per conoscere i tempi della giustizia italiana in questo settore e poter dare gli opportuni *input* al Ministero della giustizia e agli organi competenti. In secondo luogo, si riferisce al mercato dell'oppio proveniente dall'Afghanistan, mercato che vede nei bambini le vittime più indifese. In conclusione l'esponente sollecita la predisposizione di un documento in questa materia da parte della Commissione parlamentare.

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Cognome dei figli

Il 28 maggio la Commissione si riunisce in sede referente per l'esame del disegno di legge recante disposizioni in materia di cognome dei figli. Interviene il sottosegretario di Stato per la Giustizia Giuseppe Valentino. La relatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) si sofferma sulla novità più rilevante che il disegno di legge in esame si propone di introdurre: essa consiste nel far sì che la possibilità che il figlio legittimato o riconosciuto ha di assumere il cognome della madre, sia rafforzata dalla circostanza che alla cura del figlio abbia provveduto prevalentemente o esclusivamente la madre. La relatrice esprime il personale avviso che i tempi siano maturi, sul piano sociale e culturale, in virtù del mutamento dei costumi che sono intervenuti anche all'interno della famiglia e nelle relazioni fra i coniugi, per affrontare la questione in termini più ampi, prevedendo la possibilità di assegnare o adottare il cognome della madre, da solo o in combinazione con quello del marito, come norma del nostro codice civile. La relatrice passa, quindi, a una rapida illustrazione delle diverse soluzioni normative adottate nelle legislazioni europee. Su richiesta del Presidente, il prosieguo dell'esame viene rinviato ad altra seduta onde approfondire ulteriormente la tematica.

Diritto del minore a una famiglia

Il 28 maggio la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge recante modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*. Il relatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale) riferisce alla Commissione sul provvedimento in esame, facendo presente che esso ha come scopo precipuo quello di modificare la normativa vigente, dando priorità assoluta alla tutela degli interessi del minore privo di un proprio am-

biente familiare idoneo, ponendo in particolare l'accento sul dovere primario da parte della collettività di garantire - attraverso l'affidamento a una famiglia o a un istituto pubblico o privato - che l'infanzia riceva affetto, educazione, istruzione e cure. Nel concreto il disegno di legge si propone, quindi, di eliminare il concetto di temporaneità, reinserendo la possibilità di affidamento a un istituto privato o pubblico, nonché il termine ultimativo per il ricovero in istituto del 31 dicembre 2006 - previsto dall'attuale testo della legge 184/83 - onde dare agli istituti di assistenza pubblici e privati la possibilità di proseguire nell'opera educativa intrapresa. Il relatore, infine, esprime il proprio orientamento favorevole sul disegno di legge in esame in quanto assicura il contributo delle famiglie affidatarie o in alternativa degli istituti al fine di meglio tutelare l'interesse del minore. Il Presidente, premesso che da taluni studi condotti anche di recente emerge una situazione delle strutture assistenziali diversificata tra Nord e Sud e comunque non soddisfacente, propone di rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge, in modo da approfondire adeguatamente la tematica.

Commissione affari costituzionali

Tratta di esseri umani

La Sottocommissione per i pareri si riunisce il 9 aprile per l'esame di diversi disegni di legge in materia di misure contro la tratta di persone: un testo approvato dalla Camera dei deputati - risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa dei deputati Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e di un disegno di legge di iniziativa governativa - con annessi due disegni di legge a firma, l'uno, di Tana de Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e l'altro a firma Patrizia Toia (Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo). Il relatore Alessandro Battisti (Margherita DL - l'Ulivo) illustra i provvedimenti in titolo, soffermandosi in particolare sulla riformulazione dell'articolo 600 del codice penale prevista dal testo unificato approvato dalla Camera dei deputati e basata su una distinzione fra la nozione di schiavitù e quella di servitù che non appare adeguatamente differenziata, non risultando sufficientemente preciso, per quanto concerne la definizione della prima, il riferimento alla condizione di una persona sottoposta a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà. L'oratore ritiene altresì opportuno un migliore coordinamento delle disposizioni sulle circostanze aggravanti o attenuanti relative a reati che coinvolgono minori, e osserva che alcune delle pene contemplate appaiono sproporzionate rispetto alla fattispecie dei reati disciplinati. Propone, infine, di invitare la Commissione giustizia a verificare se le modifiche agli articoli 601 e 602 del codice penale, previste sia dal testo unificato sia dal ddl Toia e altri, non comportino la non perseguibilità del reato di tratta ove questo sia commesso fuori dal territorio nazionale, nonché dell'acquisto o dell'alienazione di persone ridotte in stato di servitù. La Sottocommissione conferisce mandato al relatore di redigere un **parere favorevole** sul disegno di legge De Zulueta e altri, e **favorevole con osservazioni** sulle altre proposte di legge.

La Commissione si riunisce il 19 giugno in sede consultiva per l'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il relatore Giuseppe Valditarà (Alleanza nazionale) dopo aver illustrato dettagliatamente l'articolato, ricorda che l'articolo 117 della Costituzione, al secondo comma, riserva al legislatore statale la competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione. Ricorda, inoltre, che in base al terzo comma dello stesso articolo 117, lo Stato è competente per la determinazione dei principi fondamentali in riferimento ai quali si estrinseca la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione. Il relatore conclude che non essendoci ostacoli circa l'attribuzione alle Regioni della determinazione di una parte dei programmi scolastici - purché tale attribuzione avvenga nel rispetto dei principi fissati dallo Stato - è possibile esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo sul testo del disegno di legge e sui relativi emendamenti.

Seguono gli interventi del senatore Nicola Mancino (Margherita DL - l'Ulivo), del senatore Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e del senatore Franco Bassanini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretti a esprimere dubbi di costituzionalità sulle disposizioni del disegno di legge in esame e la loro contrarietà sulla delega al Governo sia per l'assoluta genericità dei criteri e principi direttivi indicati, sia perché essa concerne anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente che, data la loro natura, a loro parere non possono in alcun caso essere delegati all'esecutivo. Ritengono, inoltre, che alcune disposizioni si muovano in direzione opposta alle indicazioni della Conferenza Stato-Regioni e delle associazioni delle autonomie locali che avevano espressamente richiesto l'esclusione della delega al Governo, nonché alle indicazioni condivise in sede europea. Infine, richiedono l'intervento della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Intervenendo in replica, il relatore fa presente che in sede europea non sono stati definiti orientamenti vincolanti. Quanto alla presunta carenza di principi e criteri direttivi, evidenzia come le disposizioni contenute nel disegno di legge siano molto più dettagliate di quelle introdotte dalla legge 30/00. Ricorda che lo strumento della delega serve soprattutto a consentire di scandire nel tempo una riforma che, considerata la sua articolazione, non può entrare in vigore se non gradualmente. La sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, dopo aver affermato che molte delle questioni sollevate nella discussione sono state approfonditamente esaminate nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni, si sofferma a spiegare analiticamente i motivi per cui è stato scelto lo strumento della delega.

La Commissione approva la proposta di **parere non ostativo** avanzata dal relatore.

Cognome dei figli

La sottocommissione per i pareri si riunisce il 26 giugno per l'esame congiunto di due disegni di legge recanti modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, concernenti il cognome dei figli e il diritto del minore a una famiglia. Intervengono il sottosegretario di Stato agli Affari regionali Alberto Gagliardi e il sottosegretario di Stato per le Politiche agricole e forestali Gianpaolo Dozzo. La sottocommissione, a seguito dell'intervento del relatore Gabriele Boschetto (Forza Italia) esprime un **parere non ostativo** sul disegno di legge Antonio Griffati (Forza Italia) e altri. Esprime invece un **parere contrario** sul disegno di legge Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) in quanto in alcune disposizioni appare contrastare con gli articoli 3, 29 e 31 della Costituzione, determinando un possibile pregiudizio rispettivamente per la figura del padre della persona di cui si richiede di cambiare il cognome, e per i diritti del minore.

Commissione bilancio*Tratta di esseri umani*

La Commissione si riunisce il 5 giugno per l'esame del disegno di legge recante misure contro la tratta di persone, già approvato dalla Camera dei deputati. Il relatore Alberto Pietro Maria Zorzoli (Forza Italia) rileva che, per quanto di competenza della Commissione non vi sono osservazioni sul testo. La Sottocommissione esprime quindi **parere di nulla osta**.

Commissione giustizia*Tratta di esseri umani*

L'8 maggio la Commissione riprende, in sede referente, l'esame congiunto dei disegni di legge concernenti misure contro la tratta di persone. La seduta si apre con l'illustrazione degli emendamenti proposti all'articolo 1 del disegno di legge assunto come testo base ossia il testo congiunto approvato dalla Camera dei deputati. Illustrano i loro emendamenti i senatori Elvio Fassone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo), Roberto Centaro (Forza Italia) e la sottosegretaria di Stato alla Giustizia Jole Santelli.

Intervenendo sugli emendamenti proposti all'articolo 1, il senatore Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo) si dichiara sfavorevole a modifiche ricorrenti del diritto penale sostanziale. A suo avviso, già le novelle apportate nel 1998 alla sezione I, capo III, titolo XII, del libro II del codice penale, appaiono abbastanza articolate e sufficienti a risolvere le questioni sottese al disegno di legge in titolo. Il senatore Zancan si dichiara contrario su tutti gli emendamenti volti a introdurre una definizione di servitù.

La relatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) giudica necessario riformulare l'articolo 1 nel testo approvato dalla Camera. Per questo motivo prefigura la possibilità di un emendamento che, recependo le istanze dei diversi emendamenti, potrebbe essere presentato dal relatore anche immediatamente.

Alla luce delle dichiarazioni della relatrice, il senatore Roberto Centaro (Forza Italia) propone la definizione di un testo il più possibile concordato, mediante la costituzione di un comitato ristretto. Concordano con tale proposta i senatori Luigi Bobbio (Alleanza nazionale), Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro) e Giuseppe Maria Ayala (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Anche il presidente Antonino Caruso (Alleanza nazionale) si adegua alla decisione che, non facendosi osservazioni ulteriori, si intende adottata. Segue la designazione dei rappresentanti dei gruppi che faranno parte del Comitato ristretto.

L'esame riprende il 15 maggio. In tale sede il presidente Caruso dà atto che il Comitato ristretto istituito per i disegni di legge in oggetto, ha convenuto di non proseguire nei propri lavori e informa pertanto la Commissione che l'esame congiunto proseguirà nella sede plenaria.

Nella seduta del 29, alla presenza del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo si prosegue l'esame degli emendamenti relativi all'articolo 1. La relatrice Alberti Casellati esprime parere contrario sugli emendamenti dell'opposizione, sottolineando come parte di questi sia assorbita nell'emendamento da lei stessa presentato, mentre rispetto agli altri appaiono preferibili le soluzioni prospettate proprio con quest'ultimo. La relatrice osserva, in particolare, che l'argomento previsto dagli emendamenti dell'opposizione - ossia la punibilità del cliente di persona costretta a prostituirsi in quanto in condizione di servitù e di schiavitù - deve considerarsi sostanzialmente estraneo all'oggetto del disegno di legge come risultante dal testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Il senatore Zancan non condivide le considerazioni della relatrice circa l'aspirata estraneità delle proposte emendanti rispetto all'oggetto del disegno di legge. Il presidente Caruso dichiara invece di condividere la posizione della relatrice Alberti Casellati sulla questione e ricorda, peraltro, di aver prestato particolare attenzione proprio al ruolo della figura del cliente in occasione dell'esame parlamentare di quella che in seguito divenne la legge n. 269/98, in materia di prostituzione minorile. In questo caso le ipotesi prese in considerazione dagli emendamenti in oggetto suscitano rilevanti perplessità perché configurano situazioni in cui ben difficilmente il cliente potrebbe comprendere di trovarsi di fronte a persona in condizione di schiavitù o di servitù. Posto ai voti, è approvato l'emendamento della relatrice e restano pertanto preclusi gli altri emendamenti dell'opposizione sempre relativi all'articolo 1, il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

Nella seduta del 30 maggio si passa all'esame degli emendamenti volti a introdurre articoli aggiuntivi dopo l'articolo 1, relativi alla definizione delle nuove fattispecie di reato e alle previsioni sanzionatorie. Il presidente Caruso rinvia il seguito dell'esame.

L'esame degli emendamenti posti agli articoli 2 e 3 avviene nelle sedute del 4 e del 5 giugno, alla presenza del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e del sottosegretario di Stato per la Giustizia Giuseppe Valentino. Durante tali sedute il dibattito verte in particolar modo sul regime sanzionatorio previsto dalle nuove fattispecie di reato, sugli strumenti investigativi necessari per combattere la tratta e, infine, sul trattamento delle vittime. La Commissione conferisce mandato alla relatrice di **riferire in senso favorevole** sul disegno di legge, con le modificazioni a esso apportate, autorizzandola a proporre in esso l'assorbimento dei disegni di legge Tana De Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e Patrizia Toia (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, aventi lo stesso contenuto, effettuando gli interventi di coordinamento formale eventualmente necessari e richiedendo lo svolgimento della relazione orale.

Commissione igiene e sanità

Mortalità fetale e neonatale

Il 20 giugno la Commissione si riunisce in sede referente per l'esame del disegno di legge relativo alla morte improvvisa del lattante (SIDS) e alla morte inaspettata del feto. La senatrice Rossana Boldi (Lega Nord Padania), relatrice sul provvedimento, dopo aver rilevato che la sindrome della morte improvvisa del lattante rappresenta uno dei maggiori problemi sociosanitari e scientifici della medicina moderna, spiega come allo stato attuale la possibilità di prevenire la morte in culla si basi su criteri di ordine igienico ambientale e sulla migliore conoscenza delle alterazioni nei vari organi. La relatrice passa, quindi, all'illustrazione dei singoli articoli facenti parte del disegno di legge, diretti a introdurre una disciplina molto dettagliata dell'attività diagnostica sui bambini vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante e sui feti deceduti per morte inaspettata dopo la venticinquesima settimana di gestazione. La relatrice raccomanda l'approvazione del provvedimento e, infine, il seguito dell'esame è rinviato.

Commissione istruzione

Sistema dell'istruzione

La Commissione si riunisce il 9 aprile in sede referente per l'esame congiunto di due disegni di legge. Il primo è di iniziativa del senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) e altri, il secondo di iniziativa governativa, mira a delegare al Governo la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale. Intervengono il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, nonché le sottosegretarie di Stato per lo stesso dicastero Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini.

Aprè la seduta il presidente relatore Franco Asciutti (Forza Italia), che compie preliminarmente un *excursus* storico sulle riforme dell'ordinamento

scolastico partendo dalla legge Casati del 1859 fino ai giorni nostri. Illustra, poi, il disegno di legge presentato dal Governo soffermandosi a evidenziare i presupposti essenziali che esso intende perseguire: il rispetto della Costituzione, che sancisce il diritto allo studio per tutti; il rispetto della più recente normativa di riordino delle specifiche competenze legislative sulla materia, ripartite tra Stato e Regioni (come chiarito dall'articolo 1); il rispetto del diritto dei giovani a formarsi sia attraverso l'istruzione, sia attraverso la formazione professionale col presupposto, anch'esso sancito per legge, che entrambi i canali costituiscono due diverse modalità per giungere al medesimo obiettivo di crescita e formazione di una precisa individualità culturale e sociale. Descrive il contenuto dei singoli articoli, soffermandosi in particolare sull'articolo 2 inerente la disciplina del percorso di formazione scolastica attraverso due cicli: uno primario, costituito dalla scuola primaria e da quella secondaria di primo grado; uno secondario, costituito dal sistema dei licei e da quello parallelo dell'istruzione e della formazione professionale. Vengono illustrati gli articoli 3, per ciò che concerne le verifiche del sistema educativo, e l'articolo 5 per quanto riguarda la formazione degli insegnanti. Nella seconda parte il Presidente relatore si sofferma sul disegno di legge di iniziativa del senatore Cortiana, evidenziando come esso da un lato disponga l'abrogazione della legge n. 30/00 di riordino dei cicli dell'istruzione, ma dall'altro ne confermi l'impostazione prospettando l'adozione di un sistema fondato su due cicli, primario e secondario, rispettivamente di sette e cinque anni, il secondo dei quali articolato nelle stesse aree previste dal testo elaborato dall'allora ministro Luigi Berlinguer (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Vengono poi segnalati i punti in cui il provvedimento si discosta dalla legge attualmente in vigore sui cicli scolastici.

Il seguito dell'esame viene rinviato alla seduta del 10 aprile. Anche in questa sede intervengono entrambe le sottosegretarie di Stato per l'Istruzione, l'Università e la ricerca Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini. Si apre la discussione generale. Il senatore Guido Brignone (Lega Nord Padania) solleva il problema relativo all'insegnamento della religione cattolica e, entrando nel merito dei disegni di legge in esame, il senatore si dichiara concorde con il testo presentato dal Governo e si discosta invece dal contenuto della proposta di legge proveniente dal senatore Cortiana.

Segue l'intervento del senatore Cortiana, il quale prende spunto dall'*excursus* storico ripercorso dal relatore, per riportare la visione della scuola degli anni Trenta con la filosofia che sottende alla riforma proposta dal ministro Moratti. Dichiaro di concepire un'idea della scuola del tutto opposta a quella prospettata dal Governo. In particolare, critica l'ipotesi della cosiddetta "canalizzazione" che considera paralleli i percorsi dell'istruzione e della formazione. L'altro elemento su cui dichiara la propria decisa contrarietà è afferente all'anticipazione di un anno per l'entrata nel sistema scolastico formativo. L'oratore si sofferma, quindi, sul disegno di legge che lo vede primo firmatario e che si propone di sviluppare e arricchire quanto già realizzato grazie

alla riforma dei cicli varata dal Governo dell'Ulivo nella XIII legislatura. Ritenendo arduo trovare un terreno di confronto che consenta di apportare miglioramenti al testo presentato dal Governo, in considerazione della rilevante difformità tra i due provvedimenti, anticipa che nell'eventualità che i tentativi di dialogo non dovessero portare a esiti positivi, il suo partito sarà costretto a scegliere la via dell'ostruzionismo.

La seduta dell'11 aprile, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Maria Grazia Siliquini, è aperta dal senatore Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro) il quale esprime apprezzamento sul disegno di legge presentato dal Governo. Entrando più nel dettaglio egli ritiene che siano particolarmente apprezzabili: il riferimento alla valorizzazione della formazione professionale; la previsione di otto diversi tipi di liceo; la flessibilità che attraverso il sistema dei crediti consente il passaggio da un liceo all'altro e dal sistema dell'istruzione a quello della formazione professionale; il nuovo rapporto con le imprese fondato sulla valutazione degli stage aziendali e infine il nuovo sistema di valutazione.

Interviene il senatore Mauro Betta (Per le autonomie) che si sofferma, invece, sugli aspetti più critici del provvedimento. Sottolinea in primo luogo il rapporto fra Stato e Regioni in tema di istruzione e formazione professionale. Al riguardo, egli ritiene che il disegno di legge governativo, delegando al Governo la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, si ponga in un'ottica errata, atteso che la materia attiene assai più alla sfera di competenza del Parlamento che a quella del Governo. In secondo luogo si dichiara nettamente contrario a una riforma scolastica che non assicuri un'omogenea preparazione di base a tutti gli studenti, ma anzi li induca a scelte precoci. La terza critica riguarda l'ampiezza della delega richiesta dal Governo.

Successivamente il senatore Fulvio Tessitore (Democratici di sinistra - l'Ulivo), senza soffermarsi sui singoli punti del disegno di legge in esame, affronta in particolare il tema della formazione degli insegnanti ritenendo un fallimento la creazione delle scuole di specializzazione. Egli propone, pertanto, un sistema alternativo che preveda un periodo di tirocinio successivo alla laurea, organizzato sotto la responsabilità delle università ma da tenersi presso le strutture scolastiche. Esprime, in conclusione, un giudizio negativo sul provvedimento.

Il senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) si sofferma su alcuni aspetti particolarmente significativi del progetto governativo, a partire dall'affiancamento della formazione professionale al sistema dei licei, con la possibilità di passaggi reciproci fra l'uno e l'altro canale. Affronta, poi, la questione dell'alternanza scuola-lavoro, di cui all'articolo 4 del provvedimento e svolge un'analitica disamina del nuovo meccanismo di valutazione, che contempla anche il cosiddetto voto in condotta e che assume, a suo avviso, un'importanza particolare in una scuola che persegue una didattica fondata sulla pari dignità formativa di tutte le discipline.

La seduta del 16 aprile alla quale intervengono il ministro per l'Istruzione, l'università e la ricerca Letizia Moratti e le sottosegretarie di Stato per lo stesso dicastero Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini, si apre con l'intervento del senatore Luigi Berlinguer (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale ricorda le numerose innovazioni introdotte dalla riforma avviata con la legge n. 30/00 e bloccate con la nuova riforma. Ricorda, tra esse, l'introduzione della lingua straniera nella scuola elementare, il potenziamento dell'educazione fisica, alcune importanti novità curriculari in campo matematico e scientifico, l'avvio dell'istruzione e formazione tecnica superiore, la strutturazione dell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, il consolidamento dell'obbligo formativo a 18 anni e il rafforzamento dei centri di educazione per adulti. Quanto, poi, ai contenuti del disegno di legge governativo, si sofferma criticamente su alcuni aspetti specifici della riforma, quali l'anticipo dell'età scolare a cinque anni e mezzo, i piani di studio, l'attribuzione alle Regioni di competenza curricolare. Lamenta, altresì, la confusione operata nel disegno di legge governativo fra obbligo formativo e obbligo scolastico, deplorando che quest'ultimo scompaia in favore del diritto all'istruzione. Dichiarando di non voler entrare nel dettaglio delle questioni legate ai docenti, si sofferma infine sugli aspetti finanziari del provvedimento, criticando la scelta di rinviare a un decreto successivo il piano degli interventi finanziari. Ritiene, infatti, che la copertura del provvedimento debba essere assicurata contestualmente a esso, pena l'incorrere nella violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il senatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale) dopo aver messo in evidenza i punti di forza e quelli di debolezza della riforma Berlinguer, si sofferma sui punti qualificanti della riforma del Governo attuale.

Interviene, poi, il senatore Alberto Adalgisio Monticane (Margherita DL - l'Ulivo) che illustra i due punti di maggiore criticità presenti a suo avviso nel progetto avanzato dal ministro Letizia Moratti: anzitutto, l'anticipazione della scelta fra i due canali formativi a 14 anni; in secondo luogo, l'anticipo dell'età scolare, sia pure in termini di mera possibilità.

Anche alla seduta del 17 aprile intervengono le sottosegretarie di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini. Nel dibattito interviene la senatrice Maria Chiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale, dopo essersi soffermata anzitutto sul preoccupante silenzio relativo alle norme sull'obbligo scolastico, sottolinea i gravi effetti di disarticolazione del sistema di istruzione inevitabilmente conseguenti al progetto del Governo.

Il senatore Francesco Bevilacqua (Alleanza nazionale) si dichiara d'accordo in linea di principio con il disegno di legge governativo pur interrogandosi su alcuni questioni quali l'effettiva flessibilità fra i due canali previsti nell'articolazione del percorso formativo. L'intervento del senatore Livio Togni (Rifondazione comunista, Gruppo misto) è diretto a mettere in luce alcuni profili critici del progetto Moratti quali la riduzione dell'insegnamento a 25 ore settimanali, l'abolizione di alcune discipline, la distinzione fra

istruzione liceale e istruzione e formazione professionale, cui sarebbe preferibile un quadriennio unico, seguito da un anno integrativo per l'accesso all'università.

La senatrice Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) si sofferma invece sugli aspetti di maggior debolezza del provvedimento governativo, in termini di autonomia, evidenziando come il curriculum delle istituzioni scolastiche autonome risulti inopinatamente sostituito dai piani di studio.

Il senatore Mariano Delogu (Alleanza nazionale) premettendo di apprezzare i contenuti del disegno di legge, soprattutto per quanto riguarda la centralità assicurata agli studenti, si sofferma sulla separazione fra istruzione liceale e istruzione e formazione professionale, convenendo al riguardo con le osservazioni del senatore Bevilacqua in ordine alle difficoltà di un'effettiva fluidità fra i due canali. Sollecita, pertanto, una riflessione sull'opportunità di assicurare reali possibilità di passaggio fra un canale e l'altro.

Interviene, poi, la senatrice Maria Rosaria Manieri (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) che dichiara di condividere in linea di principio l'intento di riformare il sistema dell'istruzione del Paese. Nega, tuttavia, che il disegno di legge Moratti possa considerarsi il primo progetto di ampio respiro dopo la riforma Gentile. Quanto ai contenuti del provvedimento, critica che la riforma riapra un dibattito che per anni ha ostacolato qualunque cambiamento: quello sulla distinzione tra istruzione liceale da un lato e istruzione e formazione professionale dall'altro.

Il 7 maggio la seduta si apre con l'intervento della senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale riconosce che il disegno di legge governativo si ispira ad alcuni principi condivisibili, con i quali tuttavia si pongono in contrasto sia certi passaggi della medesima proposta legislativa, sia altre misure adottate dal Governo in relazione al comparto dell'istruzione; fra queste ultime cita, in particolare, la riduzione delle risorse complessive destinate alla scuola e degli organici funzionali, scelte che avranno un'incidenza negativa sulle possibilità di realizzazione del tempo pieno. La senatrice Laura Bianconi (Forza Italia) ritiene che il vero nodo da sciogliere sia rappresentato dalla formazione degli insegnanti, non solo sotto il profilo della loro preparazione ma anche relativamente alla loro tradizione culturale e alla loro capacità di fornire un'interpretazione e un significato alle nozioni che essi impartiscono agli studenti. Ella delinea, quindi, le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i docenti. Richiama, poi, alcuni punti del provvedimento d'iniziativa governativa che considera particolarmente salienti, soffermandosi sulla scelta di caratterizzare il cambiamento in atto in senso graduale.

Interviene il senatore Giampaolo Vittorio D'Andrea (Margherita DL - l'Ulivo) il quale, dopo aver rapidamente enumerato i punti maggiormente criticabili del provvedimento, dichiara che sarebbe stato più saggio dare corso alla riforma dei cicli scolastici introdotta nella XIII legislatura per poi correggerla in corso d'opera, risparmiando così incertezze e dubbi a tutti i soggetti interessati al settore scolastico.

Il senatore Luigi Compagna (Unione democristiana e di centro) entrando nel merito delle scelte operate dal Governo, esprime apprezzamento per il ritorno alla tradizionale suddivisione fra i cinque anni dell'insegnamento elementare e i tre anni della scuola media, ritenendolo rispettoso dello spirito con cui il centro-destra - e in particolare gli esponenti del Gruppo unione democristiana e di centro - si era opposto alla legge 30/00 e quindi rispettoso del programma dell'attuale Governo.

La seduta del 14 maggio è aperta dal senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che tra gli aspetti negativi di questa riforma si ferma a illustrare l'utilizzo della delega legislativa che non garantisce, a suo avviso, lo sviluppo di un dibattito ampio e approfondito. L'intervento del senatore Giorgio Tonini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è diretto a porre a confronto la riforma attuale con quella dell'ex ministro Berlinguer, a suo avviso più convincente. Prende infine la parola la senatrice Maria Grazia Pagano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che invita il Governo a riconoscere che su alcuni aspetti si registrano difficoltà oggettive, peraltro rilevate anche da autorevoli esponenti della maggioranza, che trovano riscontro nelle audizioni delle associazioni di categoria svoltesi dinanzi all'Ufficio di presidenza della Commissione. L'oratrice rivolge, poi, alcune critiche al disegno di legge governativo. Con questo intervento il presidente dichiara chiusa la discussione generale.

Nella seduta successiva sempre del 14 maggio, alla presenza del ministro Moratti e della sottosegretaria di Stato Valentina Aprea, il Presidente relatore, entrando nel merito delle obiezioni sollevate sui contenuti della riforma, si sofferma su alcune delle perplessità manifestate nel corso della discussione generale. Conclusivamente, egli fa presente di non aver voluto rispondere a ogni singolo intervento reso in discussione generale ma di aver inteso fornire chiarimenti di ordine generale alle osservazioni più ricorrenti e significative. Prende quindi la parola il ministro Letizia Moratti, la quale incentra il suo intervento soffermandosi sui motivi per cui era indispensabile rivedere la legge 30/00, rilevando in particolare come quel provvedimento non considerasse sufficientemente la cornice europea entro cui l'Italia è tenuta a muoversi e non garantisce la mobilità internazionale attraverso la spendibilità dei titoli. In particolare, rispetto alle questioni più frequentemente sollevate durante la discussione generale, il Ministro affronta le problematiche riguardanti l'articolazione del doppio canale di istruzione, il sistema di valutazione, la formazione degli insegnanti, il ruolo dei centri di formazione professionale nell'ambito del sistema educativo. Il seguito della discussione viene rinviato.

Commissione lavoro e previdenza sociale

Sistema dell'istruzione

La Commissione si riunisce l'11 giugno per l'esame del disegno di legge che conferisce una delega al Governo per adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi a oggetto la defini-

zione delle norme generali sull'istruzione e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Il relatore Luigi Fabbri (Forza Italia) spiega come i decreti dovranno disciplinare le suddette materie nel rispetto delle competenze costituzionali di Regioni, Comuni e Province, nonché dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il relatore procede all'illustrazione dettagliata dei singoli articoli del disegno di legge di iniziativa governativa. Passa, poi, a esaminare il disegno di legge di iniziativa del senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) e di altri senatori, che delinea un modello a due cicli, primario e secondario, di sette e cinque anni, che, secondo i proponenti presenterebbe il vantaggio di superare l'attuale frammentazione dei percorsi scolastici.

Il dibattito si apre nella seduta del 19 giugno. Prende la parola per primo il senatore Piero Di Siena (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che, a nome del proprio gruppo esprime una valutazione nettamente contraria sul disegno di legge delega proposto dal Governo. Segue l'intervento del senatore Giovanni Vittorio Battafarano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale si associa alle osservazioni critiche avanzate dal senatore Di Siena, sottolineando come la decisione del Governo di non dare attuazione alla legge 30/00 abbia impedito di portare a compimento una serie di significative innovazioni del sistema scolastico già avviate nel corso della precedente legislatura.

Nella seduta del 20 giugno la Commissione conviene di conferire mandato al relatore Fabbri di predisporre uno schema di parere sui disegni di legge in esame.

La seduta del 25 giugno si apre con l'illustrazione da parte del relatore dello schema di parere favorevole con osservazioni volte ad ampliare il contenuto dei disegni di legge in esame con riferimento al nesso da stabilire tra il sistema della formazione professionale continua e il sistema dei centri per l'impiego, al fine di realizzare un'offerta formativa idonea a realizzare migliori condizioni di occupabilità. Poiché non vi sono richieste di intervenire, il Presidente rinvia il seguito dell'esame congiunto alla seduta del 27 giugno.

In tale sede interviene il senatore Luigi Viviani (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che condivide le opinioni espresse dal suo gruppo di appartenenza.

Segue l'intervento del senatore Vincenzo Demasi (Alleanza nazionale) diretto a esprimere apprezzamento per lo schema di parere predisposto dal relatore e ad annunciare il voto favorevole del proprio gruppo. Poiché non vi sono altri interventi per la dichiarazione di voto, dopo che il Presidente ha accertato la sussistenza del numero legale, la Commissione approva il **parere favorevole con osservazioni** predisposto dal relatore Fabbri.

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali

Il 12 aprile la Commissione si riunisce per svolgere un'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la normativa in materia di immigrazione e di asilo. A tale scopo sono stati ascoltati alcuni membri del Comitato per i minori stranieri del Dipartimento per l'immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alcuni rappresentanti dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR), dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), di Amnesty International, del Consorzio italiano di solidarietà (ICS), di Medici senza frontiere (MSF) e del Forum del terzo settore. Quest'ultimo raccoglie un centinaio di organismi, tra federazioni o coordinamenti del mondo del volontariato, dell'associazionismo di promozione sociale, delle organizzazioni non governative impegnate nell'attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, oltre a mutue, fondazioni e altre forme di auto-organizzazione della società civile. Durante le audizioni è stato approfondito l'iter del minore straniero che si trova in Italia privo di familiari ed è emersa l'esigenza di colmare la lacuna della normativa italiana in materia di asilo.

Alla seduta del 18 aprile intervengono i sottosegretari di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano, per la Funzione pubblica Learco Saporito e per le Riforme istituzionali Aldo Brancher. Si procede anzitutto allo svolgimento di alcuni interventi di carattere generale, a cui fa seguito l'intervento del sottosegretario di Stato Mantovano, diretto a chiarire alcune perplessità e critiche emerse dall'opposizione, oltre che a esprimere l'intenzione di affrontare alcuni problemi come quello dei minori stranieri. Su tale ultimo argomento dello stesso avviso è la relatrice Isabella Bertolini (Forza Italia) che sottolinea altresì la necessità di un ulteriore approfondimento per delineare un modello organizzativo in tema di immigrazione che veda il coinvolgimento delle diverse amministrazioni interessate nonché l'opportunità di coinvolgere l'Europa in un fenomeno che per la sua natura non può essere affrontato unicamente a livello nazionale. La Commissione delibera di adottare come testo base il disegno di legge approvato dal Senato. Il seguito dell'esame è rinviato.

Procreazione assistita

Il 22 aprile il Comitato per i pareri prosegue, in sede consultiva, l'esame della proposta di legge in materia di procreazione medicalmente assistita, che disciplina organicamente la materia della procreazione medicalmente assistita intesa come risposta ai problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dall'infertilità. Il relatore presidente Pierantonio Zanettin (Forza Italia) dopo aver ricordato che nella seduta del 21 marzo 2002 la Commissione ha espresso sul provvedimento un parere favorevole con tre condizioni, volte alla riformulazione di alcune disposizioni, dichiara parere di nulla osta sugli emendamenti raccolti in

un primo fascicolo non presentando essi profili problematici che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di **parere di nulla osta** del relatore.

L'esame degli emendamenti prosegue nella sedute del 28 maggio e dell'11 giugno. In tali sedi vengono approvate dal Comitato le proposte di **parere di nulla osta** del relatore sugli emendamenti raccolti in altri due fascicoli.

Oratori

Il 26 giugno il Comitato permanente per i pareri procede all'esame del nuovo testo della proposta di legge, risultante dagli emendamenti approvati in sede referente dalla Commissione affari sociali, recante disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e dagli enti che svolgono attività similari. Il Comitato, prendendo atto delle modifiche apportate dalla Commissione affari sociali al testo, ritiene che le disposizioni contenute nell'articolo 1 possano essere interpretate come chiarificatrici della normativa di cui alla legge n. 328/00, *Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, al fine di definire l'apporto a tale sistema degli oratori parrocchiali, soggetti non espressamente menzionati dalla legge. Il Comitato approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Commissione affari sociali

Oratori

La Commissione prosegue il 9 aprile l'esame della proposta di legge in materia di oratori parrocchiali alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Preliminarmente il presidente e relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) ricorda come la Commissione affari costituzionali abbia espresso sul provvedimento in esame parere favorevole a condizione che alcuni articoli siano soppressi ovvero riformulati in modo tale da garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni e agli enti locali, dato che la proposta di legge è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, e che pertanto la stessa è stata redatta in riferimento a un assetto delle competenze tra Stato e Regioni profondamente diverso da quello attuale. Il Presidente ritiene, pertanto, opportuno procedere alla nomina di un Comitato ristretto nel cui ambito svolgere le audizioni dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza episcopale italiana, nonché di altri soggetti che si ritengano rilevanti. Segue un breve dibattito concernente alcune questioni quali: l'opportunità o meno di ascoltare rappresentanti di confessioni religiose diverse da quella cattolica al fine di favorire l'integrazione e il confronto; la scelta della sede di svolgimento delle audizioni; l'opportunità o meno di

ascoltare rappresentanti delle associazioni di ispirazione laica oltre che cristiana, che svolgono attività, anche sportive, all'interno degli oratori, nonché rappresentanti di oratori di ordini religiosi che esulano dall'ambito parrocchiale, quali i rappresentanti dell'Unione superiori maggiori d'Italia (USMI) e della Conferenza italiana dei superiori maggiori (CISM). La Commissione delibera di nominare un Comitato ristretto.

Il 24 aprile e l'8 e 15 maggio il Comitato ristretto si riunisce per procedere alle audizioni informali e vengono ascoltati i rappresentanti della CEI, della CISM, del Forum oratori italiani (FOI), delle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, delle Assemblee di Dio in Italia, dell'Unione delle comunità ebraiche italiane, dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, della Chiesa evangelica luterana in Italia e i rappresentanti dell'Azione cattolica italiana.

La Commissione il 30 maggio prosegue l'esame in sede referente. Il relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) fa presente di aver predisposto un nuovo testo della proposta di legge, che tiene conto delle risultanze delle audizioni svolte in sede di Comitato ristretto, dei rilievi formulati dai membri della Commissione e, infine, della condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali e propone di adottarlo quale testo base per il seguito dell'esame. La Commissione approva l'adozione del testo riformulato.

Si dissocia dall'approvazione la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) la quale, richiamando la legge 328/00 - di riforma nel settore dei servizi sociali diretta ad assicurare pari opportunità a tutti i giovani sotto il profilo della loro crescita e formazione, anche per contrastare fenomeni di disagio non solo di quanti frequentino parrocchie od organizzazioni di altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa - ha ricordato che esiste una pluralità di luoghi di aggregazione giovanile laici e autogestiti, e pertanto ritiene inaccettabile una discriminazione fondata su scelte di carattere religioso.

Il relatore fa presente che il provvedimento non è diretto a privilegiare taluni soggetti, ma a riconoscerne la funzione. Il Presidente pone in votazione, e la Commissione approva la proposta di adottare come testo base per il seguito dell'esame il nuovo testo della proposta di legge elaborato dal relatore.

Nella seduta del 13 giugno vengono illustrati e posti ai voti emendamenti e articoli aggiuntivi presentati dai vari membri della Commissione.

Il dibattito si concentra su alcuni emendamenti presentati dalla deputata Tiziana Valpiana, che spiega come questi ultimi, in conformità alla Dichiarazione dell'Onu sulla libertà religiosa del 1981 e all'Atto finale della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, siano volti a ricondurre le credenze non religiose o atestiche sullo stesso piano delle confessioni teistiche.

Il relatore Francesco Paolo Lucchese, facendo peraltro presente che il

provvedimento in esame non riguarda la libertà religiosa ma è volto a disciplinare strutture gestite da organizzazioni cattoliche e da confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha stipulato intese, pone ai voti gli emendamenti Valpiana. La Commissione, con distinte votazioni, li respinge.

Dopo aver concluso la votazione sugli altri emendamenti presentati e in parte approvati, il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) avverte che il testo risultante dagli emendamenti approvati sarà trasmesso alle competenti commissioni per l'espressione del prescritto parere. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame alla seduta del 27 giugno.

In tal sede il Presidente avverte che il 17 giugno 2002 è stata assegnata alla Commissione, in sede referente, la proposta di legge Pierpaolo Cento e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo) concernenti norme in materia di oratori parrocchiali. Data l'identità di materia tra la suddetta proposta di legge e quella già all'esame della Commissione ne dispone l'abbinamento d'ufficio. Il Presidente avverte, inoltre, che le Commissioni affari costituzionali, bilancio e cultura hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame. Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire mandato al relatore Lucchese a **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Immigrazione e asilo

La Commissione il 7 maggio inizia, in sede consultiva, l'esame del disegno di legge comportante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo. Apre la seduta il relatore Cesare Ercole (Lega Nord Padania) il quale procede a una lunga illustrazione dei motivi che hanno reso necessario il disegno di legge in esame nonché delle finalità che esso si propone di perseguire. L'esponente spiega come la linea guida seguita dal provvedimento sia quella di giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita, di carattere temporaneo o anche di lunga durata. In questo ambito sono garantite adeguate condizioni di lavoro e di alloggio, collegando il contratto di lavoro a un impegno del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dello Stato e rendendo sempre possibile il rientro volontario nel Paese di origine, mediante la garanzia dei mezzi necessari. Il relatore illustra, quindi, gli aspetti più importanti del disegno in esame: l'orientamento della cooperazione internazionale e degli aiuti a favorire l'adozione, da parte degli Stati non appartenenti all'Unione europea, di politiche di effettivo contrasto dello sfruttamento criminale dell'immigrazione clandestina; l'integrazione del cittadino extracomunitario fondata sul reale inserimento nel mondo del lavoro; la durata del permesso di soggiorno per lavoro; la determinazione delle quote di ingresso per motivi di lavoro; la soppressione dell'istituto dello sponsor; l'immediata operatività dell'espulsione dell'irregolare; la razionalizzazione dei ricongiungimenti familiari; una procedura semplificata per il riconoscimento del diritto di asilo, garantendo la tutela da discriminazioni di qualsiasi tipo, ma al tempo stesso evi-

tando che l'asilo sia impropriamente utilizzato per aggirare le disposizioni sull'immigrazione. Segue una breve illustrazione degli articoli che investono la competenza della Commissione, tra cui l'articolo 22 che consente il ricongiungimento dei figli, purché a carico dello straniero che chiede il ricongiungimento e a condizione che non possano provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale. Il provvedimento prevede, inoltre, una limitazione delle categorie di familiari per i quali si può chiedere il ricongiungimento: stabilisce, infatti, che per chiedere il ricongiungimento dei genitori a carico occorra che questi non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza. La seduta si conclude con la formulazione di parere favorevole da parte del relatore.

La Commissione prosegue l'esame nella seduta del 9 maggio. In questa sede il presidente Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) avverte che è stata presentata una proposta alternativa di parere.

Aprire il dibattito la deputata Katia Zanolini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che, rilevato che il provvedimento in esame modifica radicalmente l'impianto della cosiddetta legge Turco-Napolitano che si ispirava ai principi dell'integrazione e dell'accoglienza e costituiva un punto di riferimento nel quadro della legislazione vigente, ritiene il testo del Governo limitativo dei diritti della persona immigrata e lesivo della sua dignità. Esprime, in particolar modo, accuse critiche sull'istituto del contratto di soggiorno che pone, a suo avviso, l'immigrato stesso in balia del mercato del lavoro e lo confina a rango di mera risorsa, senza rispondere adeguatamente alla complessità del fenomeno migratorio. Replica, inoltre, un grave errore l'eliminazione della figura dello sponsor, la cui introduzione era stata suggerita dalle stesse organizzazioni operanti sul versante dell'immigrazione, rilevando come quell'istituto rappresentasse uno strumento volto a favorire l'integrazione e ad agevolare l'incontro tra immigrato e datore di lavoro.

Segue l'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale esprime viva preoccupazione per il fatto che il provvedimento del Governo consideri l'immigrato mera forza lavoro, al di fuori di un processo di integrazione che l'istituto dello sponsor contribuiva a facilitare. Rilevata la mancata previsione di programmi specifici diretti ai minori che giungono in Italia non accompagnati, ribadisce l'opportunità di stralciare dal provvedimento le disposizioni in materia di asilo, al fine di affrontare adeguatamente la materia.

L'intervento di Augusto Battaglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è diretto a richiamare le considerazioni già espresse dai rappresentanti dell'opposizione. L'esponente richiama alcuni aspetti positivi della legge Turco-Napolitano in grado di individuare un punto di equilibrio tra una politica di accoglienza e il necessario rigore volto ad assicurare trasparenza e regolarità ai flussi migratori. Con riferimento al disegno di legge in esame, l'esponente critica il fatto che il provvedimento non affronta la questione dei minori che giungono in Italia non accompagnati, né la situazione dei minori stranieri, nati in Italia, che al mo-

mento del raggiungimento della maggiore età sono costretti a chiedere il permesso di soggiorno alle stesse condizioni degli immigrati.

Interviene poi il deputato Gianni Mancuso (Alleanza nazionale) il quale nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, ritiene condivisibile la scelta di legare l'ingresso nel territorio nazionale alla possibilità di svolgere un'attività lavorativa lecita e sicura. Con riferimento al diritto d'asilo osserva che il provvedimento prevede comunque procedure semplificate, senza però consentire che quell'istituto venga utilizzato impropriamente.

Seguono gli interventi di Grazia Labate (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e di Olga Di Serio D'Antona (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Labate invita a tenere conto nell'espressione del parere, degli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale in tema di immigrazione e di ricongiungimenti familiari, al fine di evitare in un prossimo futuro interventi di adeguamento alle direttive e alle risoluzioni comunitarie. Di Serio D'Antona mette invece in luce l'assenza nel disegno di legge in esame di misure adeguate in ordine ai minori immigrati, ricordando come la loro presenza nelle scuole italiane abbia in molti casi costituito una fonte di arricchimento culturale.

Interviene, infine, la deputata Francesca Martini (Lega Nord Padania), la quale dichiara di non condividere le valutazioni negative sull'istituto del contratto di lavoro.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore, risultando pertanto preclusa la proposta alternativa di parere.

Commissione bilancio

Procreazione assistita

Il Comitato permanente per i pareri inizia il 9 aprile l'esame della proposta di legge in materia di procreazione medicalmente assistita, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Alberto Giorgetti (Alleanza nazionale) soffermandosi sui profili di competenza della Commissione, sottolinea la necessità che il Governo fornisca chiarimenti sugli effetti finanziari derivanti dalla previsione del diritto ai «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'articolo 1, rilevando che qualora tale formulazione comportasse il riconoscimento della procreazione medicalmente assistita tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) ne potrebbe conseguire l'assunzione da parte del servizio sanitario nazionale dei costi delle metodologie in oggetto. Il relatore fa inoltre presente che tanto la previsione dell'articolo 6 - riguardante la possibilità di ricorrere a uno psicologo - quanto la previsione dell'articolo 10 - da cui appare discendere un obbligo per le Regioni di autorizzare le strutture sanitarie pubbliche a fornire le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita - appaiono suscettibili di determinare effetti finanziari non quantificati e sprovvisti di idonea copertura. In conclusione, per quanto riguarda la copertura finanziaria, il relatore ritiene necessario, considerato che il provvedimento comporta oneri in merito alla cui quantificazione non si dispone di adeguati ele-

menti di valutazione, che il Governo predisponga la relazione tecnica sul provvedimento. Concordano con le osservazioni del relatore, il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi e il deputato Antonio Boccia (Margherita DL - l'Ulivo). Il Comitato approva la proposta del relatore di richiedere la predisposizione della relazione tecnica.

Durante la seduta del 18 aprile il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi comunica che la relazione tecnica, predisposta dal Ministero della salute a seguito della deliberazione del Comitato pareri della Commissione bilancio, è stata verificata non positivamente dal Ministero dell'economia.

Il relatore Giorgetti, preso atto della dichiarazione del Governo, ritiene che il Comitato dovrebbe esprimere parere contrario sulle norme suscettibili di determinare maggiori oneri per il bilancio dello Stato. Sottolinea, in particolare, che l'articolo 1 dovrebbe essere modificato nel senso di evitare che la procreazione medicalmente assistita sia ricondotta nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Suggerisce, inoltre, la soppressione di due articoli (2 e 17) in quanto la relazione tecnica non dà conto di quali interventi potrebbero essere adottati dal Ministero della salute contro l'infertilità e la sterilità in funzione delle risorse ivi previste. Poiché non è stato quantificato dalla relazione tecnica il costo a carico delle strutture pubbliche per l'assistenza di uno psicologo, ritiene che anche la previsione di tale assistenza debba essere soppressa. Rileva, infine, che l'articolo 10 dovrebbe essere riformulato sia al fine di escludere che il costo delle prestazioni - non quantificato dalla relazione tecnica - gravi sulle strutture pubbliche, anche nella forma indiretta di sovvenzione alle strutture private autorizzate; sia per evitare che le strutture pubbliche attualmente non in possesso dei prescritti requisiti tecnici debbano necessariamente adeguarsi, con conseguenti maggiori oneri non quantificati dalla relazione tecnica. In conclusione, sostiene che la norma di copertura dovrebbe indicare l'ammontare dei soli oneri derivanti dall'istituzione del registro nazionale delle strutture autorizzate, assumendo a riferimento la quantificazione contenuta nella relazione tecnica, asseverata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Interviene quindi il deputato Michele Ventura (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale pur sostenendo che un parere contrario sull'intero testo sarebbe efficacemente rappresentativo dell'esigenza di un migliore coordinamento fra il Ministero della salute e il Ministero dell'economia, si rimette tuttavia all'orientamento del Presidente. Quest'ultimo, a sua volta, ritenendo che un parere contrario su tutti gli articoli del testo unificato implicherebbe un giudizio negativo su parti della disciplina che non comportano necessariamente conseguenze finanziarie, condivide la proposta illustrata dal relatore.

In conclusione, il Comitato approva la proposta di parere favorevole con sei condizioni volte ad assicurare la copertura finanziaria del provvedimento in esame ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Il contenuto di tali condizioni risulta, poi, letteralmente trasfuso nel testo di altrettante proposte emendative inserite nel primo fascicolo degli emendamen-

ti per l'Assemblea, al cui esame è dedicata la seduta del 22 aprile. La Commissione, per i profili di sua competenza, esprime parere contrario su una serie di proposte suscettibili di determinare maggiori oneri non quantificati né coperti. Il relatore ritiene, inoltre, necessario acquisire l'avviso del Governo su alcune proposte emendative. Si riferisce in particolare all'emendamento Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) che prevede che le banche del seme e le banche degli ovociti siano gestite «solo ed esclusivamente» da istituti pubblici. Analoga richiesta di chiarimento formula in relazione all'articolo aggiuntivo proposto da Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in base al quale la donazione dei gameti dovrebbe essere effettuata esclusivamente presso centri pubblici di raccolta e conservazione appositamente autorizzati dalle Regioni, con l'istituzione - presso la Commissione nazionale per la procreazione medicalmente assistita - di un registro dei centri autorizzati alla raccolta e alla conservazione dei gameti. Osserva, inoltre, che l'obbligo di tenuta dei registri relativi alla conservazione del materiale genetico, di cui all'articolo aggiuntivo presentato da Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) potrebbe determinare nuovi oneri per le strutture sanitarie pubbliche. Per quanto riguarda i restanti emendamenti trasmessi dall'Assemblea, il relatore afferma che essi non presentano profili problematici dal punto di vista finanziario.

Il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi esprime parere contrario sugli emendamenti Valpiana, Bolognesi e Cima appena citati, precisando che l'orientamento contrario del Governo si basa sul parere tecnico formulato dalla Ragioneria generale dello Stato, dal quale si desume l'onerosità delle proposte richiamate; il Sottosegretario concorda, quanto al resto, con il parere espresso dal relatore.

Infine, il Comitato approva la proposta di **parere contrario** su tutti gli emendamenti suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di quantificazione o copertura; **parere di nulla osta** sui restanti emendamenti contenuti nel primo fascicolo.

Oratori

Il Comitato permanente per i pareri si riunisce il 25 giugno, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vito Tanzi, per l'esame della proposta di legge in materia di valorizzazione della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali. Il relatore Gioacchino Alfano (Forza Italia) si sofferma sui primi due articoli della proposta di legge recanti, rispettivamente, disposizioni di principio per il riconoscimento della funzione educativa e sociale svolta mediante le attività di oratorio e similari dagli istituti religiosi cattolici e dalle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa, e la concessione in comodato da parte dello Stato di beni mobili e immobili di sua pertinenza ai soggetti che gestiscono le attività oratoriali senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda i profili di competenza della Commissione bilancio, fa presente che il provvedimento non appare presentare aspetti problematici sotto il profilo delle conseguenze finanziarie. Il sottosegretario di Stato Tanzi concorda con il relatore, esprimendo tuttavia perplessità per quan-

to concerne la possibilità di concedere in comodato beni immobili, per le implicazioni che ciò potrebbe comportare per le finalità della società Patrimonio spa recentemente costituita ai sensi delle legge 15 giugno 2002, n. 112. La seduta si chiude con l'approvazione da parte del Comitato della proposta di **parere favorevole** formulata dal relatore.

Commissione cultura

Oratori

La Commissione inizia il 18 giugno l'esame della proposta di legge in materia di oratori parrocchiali. Il relatore Michele Ranieli (Unione democraticocristiana e di centro) nel sottolineare che la proposta in esame risponde pienamente alle esigenze di valorizzare la funzione sociale degli oratori e degli enti che svolgono attività simili nella formazione dei giovani, formula una proposta di parere favorevole sul nuovo testo della proposta di legge modificato dalla Commissione affari sociali.

Interviene il deputato Giacomo Baiamonte (Forza Italia) il quale evidenzia la propria preoccupazione, peraltro già espressa in altra sede, riguardo al fenomeno dei preti pedofili, sottolineando l'opportunità di prevedere controlli non solo di carattere culturale, ma anche di tipo morale.

Non condivide questa posizione il deputato Domenico Volpini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il quale nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo sul nuovo testo della proposta richiama le origini secolari degli oratori. Esprime la preoccupazione del suo gruppo in merito alla proposta di inserimento nel testo del provvedimento di appositi controlli per prevenire il fenomeno della pedofilia: ritiene, infatti, che una previsione di tal genere renderebbe implicita la convinzione dell'esistenza del problema all'interno di queste istituzioni. Richiama, poi, l'importante funzione di contrasto alla droga svolta dagli oratori. In conclusione, evidenzia la rilevanza della proposta di legge anche con riferimento al fatto che questi ultimi, essendo distribuiti sull'intero territorio nazionale, hanno la possibilità di realizzare un'efficace interazione con lo Stato e le regioni.

La seduta si chiude con l'intervento del relatore, il quale sottolinea la rilevanza del provvedimento che istituzionalizza tali organismi e conferisce loro un riconoscimento giuridico. Ritiene, peraltro, che le legittime preoccupazioni espresse dal deputato Baiamonte coinvolgano in realtà l'intero mondo giovanile.

L'esame riprende nella seduta del 19 giugno. In tal sede si procede alle dichiarazioni di voto sulla proposta di parere favorevole espressa dal relatore. Il deputato Antonio Rusconi (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), dichiara il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore, pur esprimendo perplessità in merito alla previsione dell'intervento statale in tale settore. Richiama l'esperienza della regione Lombardia in materia di oratori che considera positiva dal punto di vista dei principi e deludente dal punto di vista dei risultati.

A sua volta il deputato Fabio Garagnani (Forza Italia) nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, esprime perplessità in ordine al fatto che la materia oggetto del provvedimento rientri tra quelle di competenza dello Stato e richiama l'esperienza della regione Emilia-Romagna in materia. Anche il deputato Flavio Rodeghiero (Lega Nord Padania), pur ritenendo che la materia in questione rientri prevalentemente tra le competenze delle Regioni, dichiara il voto favorevole del suo gruppo. Nessuno altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Commissione giustizia

Pedofilia

Il 9 aprile la Commissione si riunisce per proseguire l'esame delle proposte di legge inerenti alle misure contro la pedofilia. La relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in considerazione dell'elevato numero di proposte di legge propone di proseguirne l'esame in sede di Comitato ristretto, ferma restando la possibilità di effettuare audizioni di esperti e di utilizzare la documentazione fornita dalla Commissione speciale per l'infanzia. La Commissione delibera di costituire un Comitato ristretto.

Procreazione assistita

Il 9 aprile la Commissione, in sede consultiva, inizia l'esame del testo unificato in tema di procreazione medicalmente assistita. Apre la seduta la relatrice Erminia Mazzoni (Unione democraticocristiana e di centro) che, dopo aver illustrato il testo unificato approvato dalla Commissione affari sociali, procede al dettagliato esame dei sette capi in cui è suddiviso il provvedimento. Essi hanno per oggetto rispettivamente i principi generali, l'accesso alle tecniche, la tutela del nascituro, la regolamentazione delle strutture, le sanzioni, la tutela dell'embrione e le disposizioni transitorie e finali. Per quanto riguarda l'articolo 1, la relatrice sottolinea come, per la prima volta in una norma di legge e sia pure in riferimento solo alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, sia affermato il diritto a nascere del concepito. Questa affermazione pone due problemi di coordinamento: l'uno in relazione alla legge 194/78, sull'interruzione volontaria di gravidanza, il cui presupposto è il venir meno di tale diritto in relazione alla tutela di beni di rango costituzionale; l'altro con il nostro codice civile che subordina l'acquisto della capacità giuridica all'evento della nascita. Gli articoli 2 e 3 stabiliscono i compiti delle varie istituzioni competenti, dal Ministero della salute alle Regioni e ai consultori familiari, mentre l'articolo 4 stabilisce i principi da seguire nell'applicazione delle tecniche di procreazione assistita e tra l'altro vieta espressamente il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo. La relatrice si sofferma, poi, sul contenuto dell'articolo 5 secondo il quale la procreazione assistita può essere effettuata solo da coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o legate da convivenza, in età potenzialmente fertile. Commentando questa norma, l'oratore fa presente che la fattispecie non sembra essere descritta in ma-

niera adeguata sotto il profilo della determinatezza, lasciando margini interpretativi non accettabili per le norme penali. Si ricordano fra gli articoli che seguono, l'8 e il 9 relativi alla tutela del nascituro, al quale si riconosce lo *status* di figlio legittimo o riconosciuto della madre o della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche di procreazione. L'esponente ritiene che il riferimento alla madre sia rilevante nel caso in cui ella abbia deciso da sola di ricorrere a tali tecniche, in violazione di quanto previsto dall'articolo 5 circa i requisiti soggettivi. Si prevede, poi, il divieto di disconoscimento di paternità e di esercitare, da parte della madre, la facoltà di rimanere anonima. In particolare, qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - sebbene vietate - il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità, né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Si tratta, spiega la relatrice, di un divieto che traduce in legge la giurisprudenza della Corte di cassazione che da ultimo si è consolidata in tale materia, sulla base del concetto che la fecondazione artificiale non solo non è adulterio della moglie ma esprime «un progetto di maternità basato sul rifiuto di ricorrere alla infedeltà coniugale per procreare». Una volta manifestato il consenso alla fecondazione assistita eterologa della moglie, si rinuncia, pertanto, all'azione di disconoscimento. Gli articoli successivi disciplinano le strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione assistita e l'istituzione di un apposito registro. Per quanto riguarda le sanzioni penali e amministrative in caso di violazioni delle norme contenute nel provvedimento, esse sono disciplinate dall'articolo 12 che punisce tra le altre anche la commercializzazione o l'importazione e l'esportazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità o il prelievo o il trasferimento in utero di un gamete dopo la morte di uno dei soggetti di cui all'articolo 5. Sono inoltre punite la sperimentazione sugli embrioni umani e la clonazione umana di essere vivo o morto. I rimanenti articoli prevedono l'obbligo per il Ministero della salute di presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge, disciplinano l'obiezione di coscienza e, infine, stabiliscono le disposizioni transitorie e la copertura finanziaria.

Al dibattito successivo interviene il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) il quale dopo aver sottolineato la delicatezza del tema, preannuncia la presentazione di emendamenti finalizzati ad alleggerire le sanzioni previste. Ritiene, infatti, che le sanzioni introdotte dal provvedimento in esame siano sproporzionate e in contrasto con la tendenza alla depenalizzazione e all'applicazione di un diritto penale minimo; sarebbe a suo avviso preferibile introdurre sanzioni amministrative, come la sospensione dalla professione o la radiazione dall'albo, oppure di tipo pecuniario.

Si associano ai rilievi critici formulati in ordine all'entità delle pene il deputato Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) nonché il deputato Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Quest'ultimo, inoltre, si dichiara fortemente critico in ordine all'atteggiamento di integralismo culturale e religioso relativo ai diritti sia dell'embrione sia della donna non sposata, attecchia-

mento contrastante con una visione laica dello Stato. Ritiene, inoltre, opportuno un chiarimento sul concetto di sterilità.

Interviene quindi la deputata Carolina Lussana (Lega Nord Padania) la quale esprime invece l'adesione del suo gruppo alla normativa in esame, che colma a suo avviso un grande vuoto legislativo che finora ha consentito, senza alcuna forma di controllo, sperimentazioni oltre ogni limite dell'etica.

Da ultimo il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia) ricorda che, oltre ai profili attinenti all'entità delle sanzioni, vi è la questione della flessibilità delle fattispecie e in particolare la necessità di riflettere sull'eventualità di un collegamento tra il diritto alla nascita e la reintroduzione del reato d'aborto.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 18 aprile che si apre con la presentazione da parte del relatore Mazzoni, di una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni formulate sulla base degli elementi di riflessione e di dubbio emersi nel corso del dibattito. La prima condizione è volta a modificare l'articolo 5 al fine di assicurare certezza alla dimensione della convivenza e prevenire fenomeni elusivi se non fraudolenti, prevedendo un periodo minimo di convivenza - in base al quale si possa presumere il carattere di stabilità della stessa - e un limite di età massima oltre il quale non possa essere fatto ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo rispetto a quelle fasce di età che rappresentano una sorta di zona grigia dell'età potenzialmente fertile. La seconda condizione è diretta a far sì che l'apparato sanzionatorio del provvedimento sia formulato non attraverso le tecniche del rinvio a norme di natura non penale, bensì attraverso la descrizione dettagliata di ciascuna delle fattispecie illecite, come, ad esempio, quelle relative al consenso informato, prevedendo quindi sanzioni penali proporzionate alla gravità di ciascun fatto vietato. Alcune osservazioni sono dirette a valutare l'opportunità di introdurre sanzioni amministrative di carattere pecuniario a carico delle coppie che accedano a tecniche di fecondazione medicalmente assistita in violazione delle disposizioni della presente legge; si osserva anche la necessità di individuare termini scientifici che non siano suscettibili di interpretazioni discrezionali. Dopo un breve dibattito sulle condizioni e sulle osservazioni esposte dal relatore, la Commissione decide di approvare la proposta di parere del relatore così come riformulata sulla base delle considerazioni emerse nel dibattito. La novità più rilevante attiene alla necessità di chiarire in maniera puntuale che il diritto a nascere del concepito, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e della normativa vigente, ha riferimento esclusivo all'uso delle tecniche di procreazione medicalmente assistita previste dalla presente legge e non implica l'insorgere di posizioni soggettive giuridicamente rilevanti. In altri termini il diritto a nascere del concepito non deve essere inteso come un vero e proprio diritto soggettivo, al fine di non contrastare con i principi espressi dal nostro codice civile che subordina il riconoscimento di diritti all'evento della nascita.

Il 18 aprile la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge recante modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Jole Santelli.

Il presidente e relatore Gaetano Pecorella (Forza Italia) procede con l'illustrazione del disegno di legge presentato dal Governo, originato dal succedersi di gravi episodi di criminalità minorile che hanno imposto la necessità di intervenire su più aspetti: ordinamentale, sanzionatorio, procedurale e del trattamento. Con riguardo al profilo ordinamentale, il relatore fa notare come sia stato mantenuto il tribunale penale per i minorenni, attribuendo tuttavia prevalenza al profilo giurisdizionale dell'organo giudicante con la riduzione a uno dei componenti laici. Sotto il profilo sanzionatorio, il disegno di legge del Governo opera una distinzione tra i soggetti minori di sedici anni, per i quali è prevista una riduzione di pena pari a un terzo, e i soggetti compresi fra i sedici e i diciotto anni, per i quali la riduzione è fino a un quarto della pena. Il relatore illustra, inoltre, per quanto attiene agli aspetti procedurali, la previsione di un aumento della durata della custodia cautelare e l'introduzione di forme di automatismo attraverso la sostituzione dell'espressione «il giudice può» con l'espressione «il giudice dispone». Risulta ampliata da due a quattro mesi la durata prevista delle forme custodiali, con una proroga fino a due volte per motivi di carattere probatorio; pertanto in futuro tali prescrizioni potranno avere la durata complessiva di un anno. È altresì previsto un aumento dei casi di custodia cautelare in carcere e un ampliamento dei presupposti per l'applicabilità di tale istituto con particolare riferimento al pericolo di fuga. Per quanto riguarda, infine, il trattamento dei minori, i punti di novità del disegno di legge concernono l'esclusione della messa alla prova per i reati di violenza sessuale e per quelli di mafia, e il trasferimento, al compimento del diciottesimo anno di età, nel carcere per i maggiorenni. L'esponente prospetta conclusivamente la necessità di procedere a varie audizioni con esperti e operatori del settore della giustizia minorile, al fine di acquisire dati e orientamenti sotto il profilo ordinamentale e del trattamento dei minori.

Interviene il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) il quale, nel concordare sulla richiesta del Presidente, vi aggiunge la richiesta di dati statistici, con particolare riguardo al numero di minori che hanno subito denunce anche prima dei 14 anni, al fine di chiarire, sotto il profilo della recidività, se sia necessario abbassare la soglia dell'imputabilità per prevenire fenomeni di devianza. Manifesta, inoltre, perplessità sull'utilità della detenzione in casa per i casi più gravi, ed esprime il timore che lo svuotamento di competenze del tribunale per i minorenni, al quale verrebbero mantenute solo quelle penali, possa risolversi in un appesantimento della giustizia civile ordinaria.

L'intervento del deputato Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è, invece, diretto a esprimere un giudizio politico negativo e fortemente preoccupato in ordine al disegno di legge del Governo. Pur riconoscendo la necessità di un intervento riformatore in materia, si dichiara, infatti, contrario a una risposta puramente repressiva per fronteggiare la situazione emergenziale in atto soprattutto nelle regioni meridionali, ritenendo altresì insufficiente

te e improduttivo affrontare la questione dal punto di vista dell'imputabilità dei minori.

Prende la parola la sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli, che nel respingere ogni intento repressivo da parte del Governo, ricorda che il disegno di legge è finalizzato a offrire ai magistrati sia strumenti di intervento per la prevenzione e il recupero dei minori devianti, sia misure dissuasive nei confronti dell'impiego di minori extracomunitari, reclutati dalla malavita proprio in virtù delle particolari condizioni di favore che la nostra legislazione prevede in materia di giustizia minorile. Infine, pur riconoscendo la necessità di una riflessione sul delicato tema dell'abbassamento della soglia di imputabilità dei minori, osserva che la sua riduzione a 12 anni condurrebbe a un radicale mutamento dell'impostazione della nostra giustizia minorile, ragione per la quale il Governo non ha ritenuto opportuno intervenire in proposito.

Infine, segue l'intervento del deputato Giancarlo Pittelli (Forza Italia) il quale dissente sul mantenimento delle sole competenze penali del tribunale per i minorenni, ritenendo preferibile, nell'ottica di evitare la parcellizzazione dei processi, affidare il diritto di famiglia nel suo complesso a una sezione specializzata del tribunale ordinario, prevedendo eventualmente l'intervento di esperti incaricati di definire gli aspetti del trattamento dei minori. Nel condividere il fatto che il minore deviante sfugge al controllo della famiglia, ritiene preferibile prevedere, al posto della detenzione in casa, interventi di sostegno da parte di servizi sociali adeguatamente riqualificati. Condivide, infine, l'ipotesi di creare istituti differenziati per la custodia cautelare dei soggetti che abbiano raggiunto la maggiore età, allo scopo di evitare che vengano reclutati dalla criminalità presente nelle carceri per maggiorenni. La seduta si chiude con l'invito da parte del Presidente a procedere all'abbinamento dei progetti di legge in materia di giustizia minorile e in particolare di quelli sull'imputabilità.

Diritto di famiglia e dei minori

La Commissione inizia il 18 aprile l'esame del disegno di legge che prevede la delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori. Il relatore Carolina Lussana (Lega Nord Padania) procedendo a una rapida illustrazione dei singoli articoli del disegno di legge ricorda che la finalità principale di questo provvedimento consiste nell'attribuire a un unico organo giudiziario la cognizione di tutte le tematiche della famiglia e dei minori, abolendo il vecchio tribunale per i minorenni, ottenendo procedure più snelle, un maggior contraddittorio e, nei casi di separazioni o divorzi, il coinvolgimento di entrambi i genitori nell'affidamento dei figli. Al momento, infatti, tale competenza è ripartita tra una pluralità di organi giurisdizionali (tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare) con una conseguente farraginosità dei procedimenti riguardanti i minori e una spesso non adeguata conoscenza specialistica della materia in esame. Nel disegno di legge viene proposta l'istituzione presso i tribunali e le corti d'appello di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori con competenza non esclusiva per tutte le controversie in materia civile, attualmente attribuite alla competenza del tribunale per i minorenni, del

giudice tutelare e del tribunale ordinario in materia di diritto di famiglia e di minori. Tali sezioni specializzate sono dotate di un minimo di quattro giudici togati.

La Commissione il 23 aprile, per ragioni di economia procedurale, decide di procedere all'esame congiunto dei progetti di legge recanti modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni, e dei progetti di legge in materia di diritto di famiglia e dei minori, in quanto si tratta di provvedimenti vertenti su materie affini.

Interviene, dapprima, il deputato Domenico Benedetti Valentini (Alleanza nazionale) il quale nel condividere le osservazioni relative alle ipotesi di una più precoce capacità giuridica dei minori, si dichiara favorevole a una maggiore severità rispetto a comportamenti antiggiuridici o delittuosi, ma non concorda sugli strumenti previsti, basati sul ricorso a opinabili automatismi. Condivide poi la necessità di tutelare i giovani tra i 18 e i 21 anni rispetto alla possibilità che scontino una parte della detenzione nel carcere per maggiorenni e, sempre nell'ottica delle finalità rieducative, esprime perplessità sulla misura della custodia cautelare in famiglia, non essendo quest'ultima in grado di esercitare un controllo sui minorenni devianti. Si sofferma, inoltre, sul contenuto del secondo disegno di legge di cui - pur condividendo taluni spunti come la riforma del collegio giudicante nel senso di una prevalenza dei membri togati rispetto a quelli laici - critica fortemente il percorso di iperspecializzazione dei magistrati che vi è sotteso. Condivide l'ipotesi di creare istituti differenziati per la custodia cautelare dei soggetti che abbiano raggiunto la maggiore età, allo scopo di evitare che vengano reclutati dalla criminalità presente nelle carceri per maggiorenni.

Prende la parola il deputato Giuseppe Francesco Maria Marinello (Forza Italia) il quale preannuncia la presentazione di emendamenti ad alcuni articoli del disegno di legge del Governo, non condividendo l'obiettivo di concentrare nei capoluoghi di provincia la maggior parte dell'attività giurisdizionale, cosa che, a suo avviso, non corrisponde agli interessi né dei cittadini né dell'amministrazione della giustizia. Condivide la finalità di dare risalto ai membri togati del collegio giudicante, ma non l'esasperata specializzazione settoriale della magistratura che è sottesa al provvedimento; questa, oltre al rischio di creare tribunali di serie A e di serie B, comporterà un sovraccarico di lavoro per molti tribunali e lo svuotamento di contenuto dell'attività delle sedi periferiche.

Riconoscimento del figlio naturale

La Commissione il 4 giugno inizia l'esame della proposta di legge in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità. Il relatore Gaetano Pecorella (Forza Italia), entrando nel merito della questione affrontata dalla proposta di legge, ricorda che per decidere in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità, il giudice deve tenere conto dell'interesse del figlio a mantenere o meno

lo *status* derivante dal riconoscimento contestato. Spiega, inoltre, le differenze tra l'attuale disciplina e quella contenuta nella riforma in esame. La disciplina vigente, ispirandosi esclusivamente al *favor veritatis* secondo cui l'impugnazione del riconoscimento può essere fatta da chiunque vi abbia interesse, non cura in alcun modo gli interessi del minore, i quali sono del tutto irrilevanti ai fini della decisione del giudice. La proposta di legge in esame non sostituisce al *favor veritatis* il *favor minoris*, poiché non si prevede la necessaria prevalenza del secondo sul primo, bensì si conferisce rilevanza giuridica all'interesse del minore, che deve essere comunque valutato dal giudice. Il relatore spiega come il principio di rilevanza dell'interesse del minore, che rende cedevole lo stesso principio del *favor veritatis*, troverebbe la sua legittimazione nell'articolo 30 della Costituzione che, al terzo comma, prevede che la legge assicuri ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale e, al quarto comma, attribuisce al legislatore ordinario il compito di dettare le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Interviene, quindi, il deputato Niccolò Ghedini (Forza Italia) il quale manifesta perplessità sul secondo comma della nuova formulazione dell'articolo 263 del codice civile introdotta dalla proposta di legge in esame, in quanto la norma sembrerebbe attribuire al giudice, anche in presenza di un esito negativo dell'accertamento, la facoltà di far venir meno gli effetti del disconoscimento di paternità. Si associano ai rilievi del deputato Ghedini i deputati Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista) e Giuseppe Fanfani (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo).

L'esame prosegue nella seduta del 25 giugno, con l'intervento della sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli diretto a condividere quanto osservato dai deputati intervenuti nel corso dell'esame preliminare, in ordine alla nuova formulazione dell'articolo 263 del codice civile introdotta dalla proposta in esame. Le perplessità della sottosegretaria riguardano in particolare l'impossibilità di prevedere per legge la prevalenza dell'interesse del figlio di fronte a una manifesta dichiarazione di non volontà del padre di esercitare la potestà genitoriale. La seduta si chiude con la fissazione da parte del Presidente del termine per la presentazione di emendamenti.

Giustizia civile minorile

Il Comitato permanente per la giustizia dei minori si riunisce nelle sedute dell'8, 15 e 29 maggio per procedere ad audizioni informali di esperti relativamente alla competenza di diritto civile del tribunale per i minorenni. In particolare sono stati ascoltati: l'8 maggio rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, di Telefono azzurro e il professore Gaetano De Leo; il 15 maggio rappresentanti del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura e il professore Francesco Carrieri; il 29 maggio rappresentanti dell'Associazione italiana di psicologia giuridica e l'avvocato Antonio Forza.

Commissione politiche dell'Unione europea

La Commissione in data 8 maggio procede all'esame, in sede consultiva, del disegno di legge in materia di immigrazione e asilo. Interviene il sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano. Il relatore Guido Rossi (Lega Nord Padania) ricorda in premessa che il testo in esame fu approvato in prima lettura dal Senato il 28 febbraio 2002 e che esso riguarda integrazioni e modificazioni al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in attuazione della legge 6 marzo 1998, n. 40, la cosiddetta legge Turco-Napolitano. Segue una breve illustrazione delle principali innovazioni introdotte dal disegno di legge in tema di permesso di soggiorno, di abolizione della figura dello sponsor, di sanzioni previste per l'immigrazione illegale. In materia di ricongiungimento familiare, il relatore evidenzia che il provvedimento ne limita la portata al coniuge e ai figli minori. I genitori a carico potranno, invece, ricongiungersi ai figli solo nel caso in cui non abbiano alcun sostituto da parte di altri figli nel Paese di origine. Il relatore formula, infine, una proposta di parere favorevole.

Dopo alcuni brevi interventi dell'opposizione la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Proposte e disegni di legge (settembre 2002)

Rappresentazione e tutela dell'interesse e dei diritti dell'infanzia

Rassegna tematica delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano fino a settembre 2002, in relazione alla tutela del nucleo familiare. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato alla fine della rassegna

Nel corso della XIV legislatura sono stati presentati alla Camera dei deputati alcuni disegni di legge (ddl) aventi a oggetto l'istituzione del tutore o difensore dei minori e del garante per l'infanzia. Il dibattito su questo terreno aveva già caratterizzato la precedente legislatura con la presentazione di alcuni ddl già commentati in questa rivista (*Cittadini in crescita*, anno I, n. 2-3, 2000, p. 105).

Negli ultimi anni l'interesse per la condizione dei minori è notevolmente cresciuto, così come è aumentata l'attenzione istituzionale per la tutela dei loro diritti, come dimostrato dall'intensa e importante attività legislativa che ha caratterizzato gli anni dal 1997 in poi. Questa sensibilità per il mondo dell'infanzia è maturata anche sull'onda emotiva provocata dai numerosi fatti di cronaca che portano continuamente alla luce storie di abusi, maltrattamenti e violazioni.

In questo contesto si inserisce il dibattito parlamentare sull'istituzione di una figura che contribuisca a colmare le carenze di tutela dell'ordinamento giuridico italiano. A differenza di molti altri Paesi - come l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Germania, l'Irlanda, l'Islanda, il Lussemburgo, la Norvegia e la Spagna - l'Italia non ha ancora concretamente accolto l'invito che già nel 1992 il Parlamento europeo aveva rivolto agli Stati membri affinché designassero «un difensore dei diritti dell'infanzia allo scopo di tutelarne a livello nazionale i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste, e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo» (risoluzione A3-0172/92). In realtà, anche in assenza di un quadro normativo nazionale, l'Italia ha sperimentato l'istituto della tutela pubblica dell'infanzia con l'esperienza di due Regioni, il Veneto dal 1988 e il Friuli-Venezia Giulia dal 1993, dove una legge regionale ha istituito il tutore dei minori.

I ddl qui in oggetto - il disegno di legge dell'on. Carla Mazzuca Poggiolini (C315), i progetti, quasi uguali, dell'on. Livia Turco (C695) e dell'on. Giuseppe Molinari (C818), quello dell'on. Alfonso Pecoraro Scanio (C1228), tutti presentati nel settembre del 2001, e il progetto dell'on. Pino Pisicchio (C1999) presentato nel febbraio del 2002 - propongono figure di difensori civici per l'infanzia che si differenziano per le funzioni e i poteri loro riconosciuti e per la competenza territoriale loro assegnata.

Il disegno dell'on. Turco, poi presentato con piccole varianti dall'on. Molinari, è il più articolato e complesso. In tali proposte il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza è istituito dalle Regioni e dalle Province autonome secondo modalità da esse stabilite e dura in carica quattro anni. La definizione dei requisiti per la nomina rientra nella competenza delle Regioni e delle Province autonome, mentre la legge nazionale ne stabilisce l'incompatibilità e ne riconosce la piena indipendenza e la non subordinazione gerarchica. La scelta di non creare un organo statale rientra nella logica del decentramento delle funzioni della Repubblica e risponde meglio all'esigenza di dar vita a figure radicate nel territorio e quindi più capaci di interpretarne i bisogni. Gli obiettivi e i poteri del nuovo organo, così come le forme di coordinamento tra le figure regionali, sono invece stabiliti con legge nazionale per garantire l'omogeneità della figura nel Paese. Infine, spetta alle Regioni la cura dell'aspetto organizzativo: la definizione dell'articolazione territoriale delle sedi e delle modalità di funzionamento degli uffici, la loro organizzazione, la scelta e la formazione del personale addetto. Anche la determinazione delle risorse rientra nelle decisioni delle Regioni che devono sostenere tutte le spese per il funzionamento dell'organo di tutela.

Senza dubbio l'aspetto che più caratterizza questi due ddl è l'articolata e puntuale definizione delle funzioni del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, al quale sono dedicati diversi articoli. Innanzi tutto gli vengono riconosciute l'attività di promozione della conoscenza dei diritti dei minori e delle modalità di tutela e di esercizio, e la rappresentanza del minore presso tutte le isti-

tuzioni. Il difensore civico deve anche collaborare per la raccolta di dati e informazioni sulla condizione dei minori e predisporre una relazione annuale per il consiglio regionale o provinciale specificamente sulle condizioni dei minori nel territorio di sua competenza. È prevista anche la realizzazione di attività informative rivolte all'infanzia e all'adolescenza come, ad esempio, la predisposizione di un servizio di ascolto telefonico.

Gli articoli 5 e 6 dei ddl definiscono i poteri riconosciuti al difensore civico al fine di garantire, rispettivamente, la tutela degli interessi diffusi e la tutela degli interessi e dei diritti individuali.

È interessante questo riconoscimento forte dell'esistenza, accanto ai diritti dei singoli soggetti di minore età, di interessi diffusi, specchio di bisogni collettivi che anche i minori hanno. Se si guarda la realtà dal punto di vista di un minore, è facile scorgere come le politiche territoriali, ambientali, urbanistiche, le campagne pubblicitarie violino spesso gli interessi dei bambini e degli adolescenti in genere, intesi come categoria. Nell'idea degli onorevoli proponenti, è questa una delle carenze di tutela che il difensore civico può contribuire a colmare e a tal fine gli sono attribuiti i poteri di segnalazione e raccomandazione all'amministrazione pubblica, di intervento nei procedimenti amministrativi ed eventualmente di impugnazione degli atti con ricorso gerarchico o presso la giustizia amministrativa.

Per la tutela dei diritti e degli interessi dei singoli minori (art. 6) sono invece riconosciuti al difensore civico i poteri di segnalazione e sollecitazione della pubblica amministrazione, anche con la promozione di modifiche o riforme di atti ritenuti pregiudizievoli. Egli può, inoltre, fornire informazioni e documentazioni al giudice di processi che coinvolgono minori, pur senza costituirsi in giudizio, e chiedere la nomina di un curatore speciale qualora vi siano da tutelare interessi e diritti di un singolo minore.

I poteri sopra elencati consentono al difensore civico di intervenire in altri due vuoti di tutela dell'ordinamento: da un lato introducono la possibilità di proteggere il minore da situazioni di pregiudizio messe in atto da soggetti pubblici e privati, comunque distinti dai familiari, caso in cui può intervenire il giudice minorile; dall'altro permettono di garantire una rappresentanza degli interessi dei minori in termini processuali, in ottemperanza a quanto disposto dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sottoscritta anche dall'Italia.

L'art. 6 stabilisce, infine, l'intervento del difensore civico a tutela della personalità dei minori impiegati nel settore dello spettacolo, prevedendo la necessità di una sua autorizzazione preventiva alla luce di una valutazione dell'eventuale pregiudizio che l'esperienza potrebbe arrecare al minore. Tale intervento è giustificato di fronte a un fenomeno in crescita e alla constatazione che non sempre il genitore, cui attualmente è richiesto il consenso, è in grado di valutare quale sia effettivamente l'interesse del figlio.

L'art. 7 si occupa dell'istituto della tutela di minori che oggi versa in una situazione di grave carenza di sostegno e controllo, essendo in genere ridotta a un fatto meramente burocratico. L'intento dei due ddl è quello di ridare significa-

to alla tutela valorizzandone l'aspetto relazionale. A tal fine è necessario che la funzione del tutore sia rivestita da persone idonee per attitudine e competenze e al difensore civico è riconosciuto il compito di individuare tali persone, formarle e sostenerle. Sarà quindi istituito presso il suo ufficio un elenco dei tutori e dei curatori da trasmettere al giudice tutelare. È inoltre prevista la possibilità che lo stesso difensore civico sia nominato tutore nel caso in cui il minore non abbia parenti che possano esercitare la tutela, o tutore provvisorio, in attesa della nomina del tutore. Per quanto riguarda l'istituto della curatela, è previsto che il curatore possa avere la facoltà di stare personalmente in giudizio, eventualmente anche avvalendosi di un difensore, a garanzia della tutela degli interessi o diritti del minore.

Le differenze tra i ddl C695 e C818 si riscontrano nell'art. 8 che prevede il trasferimento al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza di alcune funzioni amministrative in materia di adozioni, trasferimento che risulta più consistente nella proposta dell'on. Turco.

L'analisi delle funzioni e dei poteri lascia intendere come questo nuovo organo di tutela e di garanzia non sia un doppiante dei servizi già esistenti ma si ponga, invece, come un loro interlocutore e strumento, in grado di intervenire, in via giurisdizionale, in situazioni che sarebbero altrimenti prive di tutela.

Le due proposte prevedono, infine, una Conferenza dei difensori istituiti, da tenersi almeno una volta all'anno, che assicuri coordinamento e omogeneità di indirizzo e un continuo collegamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza attraverso tre difensori nominati.

Molto diversa l'idea di difensore civico dei minori dell'on. Pecoraro Scanio, che propone un organo monocratico, nominato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. All'impianto regionale è dunque preferito un unico difensore che esercita le sue attività su tutto il territorio nazionale. È contraddistinto da piena libertà e indipendenza e non è sottoposto a controlli gerarchici o funzionali.

Anche dall'analisi delle funzioni attribuite al difensore dei minori emerge una figura alquanto diversa da quella proposta nei due ddl precedentemente analizzati. All'art. 2 si parla di tutela dei diritti e degli interessi del minore, una formula che lascia intendere un'attività calibrata sui singoli minori e non aperta agli interessi diffusi di tutta l'infanzia. Ritroviamo anche qui un'attenzione per la rappresentanza processuale degli interessi del minore con il conferimento al difensore civico della possibilità di intervenire nei procedimenti, anche costituendosi parte civile in quelli penali. Viene dato particolare rilievo alla cooperazione con gli altri organi e istituti di tutela dei minori che già operano sia in Italia sia all'estero, con uno specifico riferimento per le attività di prevenzione delle varie forme di abuso sul minore. Una funzione che non abbiamo trovato nelle altre proposte riguarda specificamente i minori stranieri, rispetto ai quali spetta al difensore civico la verifica delle condizioni e degli interventi di accoglienza e di inserimento. Infine, è compito del difensore civico, segnalare al Governo gli opportuni interventi, anche legislativi, che ritiene opportuni in ri-

ferimento all'evolversi della situazione sul piano internazionale per il settore che gli compete.

Per l'espletamento delle sue funzioni, al difensore civico è riconosciuto il potere di indagine con la facoltà di accedere alla documentazione che ritenga necessaria, e il potere di ispezione presso gli istituti o i luoghi dove il minore svolge la sua attività.

Rispetto alle proposte più sopra analizzate, la figura di difensore civico dei minori qui delineata appare più debole sia sotto l'aspetto del radicamento nel territorio, in quanto priva dell'appoggio di una rete di difensori locali, sia per i suoi effettivi poteri di azione, poiché non gli è riconosciuto il fondamentale potere di impugnazione con ricorso in via gerarchia o giurisdizionale.

Il radicamento nel territorio è invece il principio fondamentale del sistema di tutela dei minori presentato dall'on. Pisicchio. Sembra corretto parlare di sistema poiché la figura proposta del tutore pubblico dell'infanzia è legata all'istituzione di "centri per la tutela dell'infanzia". Mentre per il tutore l'ambito territoriale di riferimento è quello della circoscrizione provinciale, i centri di tutela dovrebbero sorgere in ogni distretto scolastico. Composti da un'équipe di operatori scolastici, psicopedagoghi, esperti di diritto familiare e assistenti sociali, svolgono la funzione di monitorare i comportamenti degli studenti della scuola dell'obbligo, riferendo mensilmente al tutore pubblico dell'infanzia; su incarico del tutore stesso intervengono, laddove sia necessario, agendo come suoi strumenti operativi. Il ddl riconosce quindi nella scuola dell'obbligo, quale principale luogo di aggregazione giovanile, un luogo di osservazione privilegiato, in grado di permettere sia un'efficace azione di prevenzione, sia tempestivi interventi di tutela.

Oltre a fungere da collettore delle informazioni provenienti dai vari centri, il tutore può accogliere anche segnalazioni di cittadini, enti e associazioni. Ha facoltà di segnalare e raccomandare agli organi istituzionali e di presentare denuncia presso l'autorità giudiziaria. Cura, infine, l'aspetto informativo, inviando relazioni sulla sua attività agli organi locali e comunicando gli esiti degli interventi effettuati a quanti avevano presentato istanza.

Anche il ddl dell'on. Carla Mazzuca Poggiolini propone, come già nel 1996, una figura di tutela del minore o meglio del suo interesse, pensata però per rispondere a un bisogno specifico e con facoltà d'azione limitatamente al caso per cui è stata nominata. Si tratta del garante per i minori, che dovrebbe essere una persona vicina al minore e per questo capace di percepirne e rappresentarne le esigenze. Il garante è nominato dal giudice «nei casi di accertata e persistente conflittualità tra i genitori» e interviene nel caso di sua competenza per rappresentare, in modo autonomo, l'interesse del minore quando sia in contrasto con quello di uno o di entrambi i genitori e garantirne così la tutela. La rappresentanza legale rimane ai genitori, se conservano la loro potestà, mentre il garante svolge le funzioni di vigilanza sull'adempimento delle disposizioni del giudice, di mediazione del conflitto, di raccordo tra i soggetti coinvolti. Il ddl

prevede anche che, in assenza di un garante, qualora vi sia in sede giurisdizionale l'interesse di un minore da tutelare, il giudice possa nominare, anche al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, un curatore speciale che affianchi il minore in tutte le fasi del giudizio. Si tratta quindi di una forma di tutela del tutto diversa da quelle proposte nei ddl riassunti sopra, ma che ha con essi in comune l'obiettivo di colmare alcune lacune dell'ordinamento nella tutela dei minori con l'istituzione di nuove figure.

Proposte e disegni di legge presentati alla Camera (settembre 2002)

- N. 695 *Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza*, presentato dall'on. Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), il 12 giugno 2001
- N. 1228 *Istituzione del difensore civico dei minori*, presentato dall'on. Alfonso Pecorearo Scanio (Verdi - l'Ulivo), il 5 luglio 2001
- N. 818 *Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza*, presentato dall'on. Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo), il 13 giugno 2001
- N. 1999 *Istituzione del tutore pubblico per l'infanzia*, presentato dall'on. Pino Pisicchio (Margherita DL - l'Ulivo), il 20 novembre 2001
- N. 315 *Istituzione del Garante del minore*, presentato dall'on. Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita DL - l'Ulivo), il 30 maggio 2001

Governo italiano (aprile - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, svolte da organi governativi nel periodo indicato

Consiglio dei ministri

*Tribunale per i
minorenni*

Il Consiglio dei ministri in data 28 giugno ha approvato, su proposta del presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e del ministro della Giustizia Roberto Castelli, un decreto legge che conferma l'efficacia della disciplina processuale vigente in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, fino all'entrata in vigore della nuova normativa e comunque non oltre il 30 giugno 2003.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ambiente e salute

In data 18 e 19 aprile si è svolto a Lucca un workshop dal titolo *Il futuro dei nostri figli* organizzato dal Comitato europeo ambiente e salute in vista della conferenza su ambiente e salute che avrà luogo a Budapest nel 2004. È intervenuto il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio Altero Matteoli, per parlare del rapporto ambiente e salute nei bambini. Il Ministro ha spiegato come rumore, smog e inquinamento dell'aria siano gli ingredienti principali del malessere urbano che colpisce i bambini. Ha poi illustrato i motivi per cui le conseguenze più frequenti dell'inquinamento acustico per i bambini siano una diminuzione dell'apprendimento e una difficoltà di linguaggio.

*Città amiche delle
bambine e dei
bambini*

In data 30 maggio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, per il 4° anno consecutivo, ha attribuito i premi *Miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini* e *Iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano per e con i bambini*. I premi sono finalizzati a segnalare i Comuni italiani maggiormente impegnati a migliorare l'ambiente urbano a misura di bambini. I vincitori del premio sono risultati: tra i Comuni più grandi, le città di Torino, Genova e Ferrara, mentre per i Comuni con meno di 50.000 abitanti i premi sono stati assegnati a San Giuliano Milanese, Ivrea e Pomigliano d'Arco.

Ministero delle comunicazioni

Mezzi di comunicazione

In data 15 aprile si è tenuto a Montecitorio un convegno dal titolo *Il bambino virtuale*. Il convegno realizzato in vista della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia ha visto l'intervento del ministro per le comunicazioni Maurizio Gasparri. L'intervento è stato diretto ad approfondire la disciplina del rapporto tra media e minori, anche al fine di orientare positivamente i media, *in primis* la televisione, a svolgere una funzione costruttiva nella formazione del minore. Il Ministro ha spiegato come il problema della tutela dei minori dalle trasmissioni televisive inidonee debba comunque essere affrontato in un'ottica di potenziamento degli strumenti già esistenti e di introduzione di nuovi meccanismi di protezione. Per quanto riguarda il primo punto si è soffermato sulla necessità di un maggiore controllo sul rispetto dei codici di autoregolamentazione, che disciplinano la materia, la cui concreta attuazione è però attualmente rimessa alla sola buona volontà dei firmatari. Per quanto riguarda il secondo punto il Ministro ha segnalato, tra le iniziative che sono attualmente allo studio del Ministero delle comunicazioni, la proposta di introdurre, direttamente negli atti di concessione delle frequenze per l'esercizio radiotelevisivo, obblighi inerenti al rispetto delle normative pubbliche o convenzionali sulla tutela dei minori. In conclusione, ad avviso del Ministro, il problema dell'influenza dei mezzi di comunicazione nei processi educativi, che riguardano i minori, deve essere affrontato con la piena consapevolezza dell'importanza che un'adeguata formazione, anche tecnologica, delle nuove generazioni riveste per il futuro del nostro Paese.

Internet

In data 14 maggio il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri interviene al convegno *I mali di Internet: dal terrorismo alla pedofilia - Come difendere il tuo computer dai siti canaglia* organizzato dalla Adnkronos con il patrocinio della Presidenza del consiglio dei ministri e la partecipazione, tra gli altri, della presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia. L'intervento del Ministro è diretto a spiegare il funzionamento e le differenze esistenti tra i vari strumenti finalizzati a inibire la navigazione di siti Internet dal contenuto inadatto.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Formazione professionale

Il 18 aprile presso la sala conferenze del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, alla presenza del sottosegretario di Stato Mariagrazia Siliquini, è stato presentato il progetto europeo *Professionnalisation durable*. Il progetto, nato su iniziativa francese, cui l'Italia partecipa attivamente, punta alla realizzazione di diplomi professionali che potranno essere, in prospettiva, riconosciuti a livello europeo. Si tratta, in sostanza, di individuare qualifiche pro-

fessionali reciprocamente riconoscibili sulla base di percorsi formativi costruiti consensualmente. L'iniziativa si inserisce nel rinnovato processo di cooperazione dell'unione nei settori dell'istruzione e della formazione e, in particolare, nel quadro degli obiettivi della recente comunicazione della commissione sulla realizzazione di uno spazio europeo per la formazione permanente.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Libro bianco

In data 24 giugno a Roma, nell'aula Marconi del CNR è stato presentato il libro bianco della commissione europea *Un nuovo impulso per la gioventù d'Europa*. L'illustrazione del documento è avvenuta durante un seminario promosso dalla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Lo scopo del libro bianco è quello di assegnare particolare visibilità alle politiche giovanili europee, nazionali e regionali e sottolineare l'importanza dei giovani nella costruzione dell'Europa del futuro, attraverso azioni e obiettivi quali la partecipazione, la cittadinanza attiva e responsabile, l'informazione e l'istruzione, il volontariato giovanile, l'occupazione e l'integrazione sociale, la lotta contro le discriminazioni, la promozione della cooperazione.

Protocolli facoltativi alla Convenzione di New York

Il 9 maggio il ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ha depositato presso il Servizio trattati delle Nazioni Unite di New York, gli strumenti di ratifica dei due protocolli facoltativi alla Convenzione di New York sui diritti del bambino, relativi rispettivamente al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e alla vendita di bambini, la prostituzione infantile e pornografia infantile. Tali strumenti entrano in vigore in Italia il 9 giugno 2002.

Altre istituzioni centrali (aprile - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia di infanzia, adolescenza e famiglia svolte da istituzioni centrali nel periodo indicato

Garante per la protezione dei dati personali

Tutela della privacy

In un comunicato stampa del 17 aprile il Garante per la protezione dei dati personali interviene nuovamente sui fatti di Cogne. La pronuncia è diretta anche a dare una risposta ai numerosi cittadini che si erano rivolti al Garante per segnalare l'intrusione di stampa e TV nella vita della famiglia protagonista del fatto di cronaca e di altre persone coinvolte, anche indirettamente, nella vicenda. In particolare, il Garante sostiene in quest'occasione la necessità di tutelare la personalità del piccolo fratello della vittima. Secondo il Garante la speciale protezione accordata ai minori trova fondamento soprattutto nel codice deontologico che regola l'attività giornalistica, il quale espressamente riconosce la prevalenza del diritto del minore alla riservatezza rispetto al diritto di cronaca. Un invito particolare è stato rivolto dal Garante alla RAI, richiamata al rispetto dei principi sanciti nella *Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico*, adottata dalla RAI nel dicembre 1995, dove si richiama tra l'altro l'impegno del giornalista ad astenersi dal gusto morboso o cinico della rappresentazione del dolore nonché a rispettare la discrezione e la riservatezza della persona e ciò, soprattutto, quando nelle vicende narrate siano coinvolti minori.

INPS

Tutela della maternità

In data 29 luglio l'INPS emana una circolare inerente alla tutela della maternità e all'assegno al nucleo familiare per i soggetti iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi. In particolare, per le lavoratrici "parasubordinate" viene istituita una indennità di maternità, per la durata di cinque mesi, pari all'80% del reddito medio giornaliero degli ultimi dodici mesi. L'indennità è prevista anche per i casi di adozione e affidamento ed è estesa pure ai padri. In materia di assegni per il nucleo familiare sono state rimosse le limitazioni relative alla composizione del nucleo e i limiti di reddito procapite, è stata anche prevista la possibilità di considerare realizzato il requisito del 70%, per i nuclei a composizione reddituale mista.

Polizia di Stato

Si è conclusa nella seconda settimana di maggio, nelle città di Mantova e Siena, il progetto *Icaro*, la campagna di promozione della cultura sulla sicurezza stradale rivolta agli studenti delle scuole medie superiori, realizzata in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'istruzione. Attraverso l'informazione si intende creare nei giovani una coscienza del rischio, insegnando comportamenti di autotutela e di rispetto per la vita propria e degli altri. La campagna ha toccato in due anni 46 città di tutte le regioni italiane, con una carovana itinerante composta dal pullman azzurro e da veicoli storici della Polizia di Stato, e ha incontrato oltre 10.000 giovani.

Regioni (aprile - giugno 2002)

Attività normativa

Resoconto sintetico della legislazione regionale in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, pubblicata sui bollettini regionali nel periodo indicato

Regione Basilicata

Alimentazione

Con legge del 20 maggio 2002, n. 18, *Disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l'allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati. Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche*¹, la Regione attua una regolamentazione completa ed efficace della materia in oggetto. Pone, come criterio portante del suo intervento legislativo, il principio di precauzione, fino al raggiungimento della dimostrazione scientifica attendibile dell'assenza di eventi dannosi per la salute umana, anche solo potenziali, nell'utilizzo o nell'assunzione di prodotti alimentari. Per garantire la sicurezza alimentare dei propri cittadini disciplina rigorosamente l'uso, per qualunque fine, degli organismi geneticamente modificati (OGM) e dei prodotti da essi derivati. Nell'ottica di realizzare ogni azione utile a prevenire possibili rischi, vieta la coltivazione e l'allevamento di piante o di animali geneticamente modificati su tutto il territorio regionale. Ne vieta la somministrazione nelle attività di ristorazione collettiva, con particolare attenzione alle mense di asili, scuole, ospedali e luoghi di cura presenti sul territorio, obbligando i soggetti gestori a verificarne e dichiararne l'assenza, a informare in modo adeguato gli utenti della provenienza degli alimenti somministrati. Per contro, tutti gli esercizi commerciali che vendono prodotti che li contengono devono essere etichettati per evidenziarne il contenuto e devono essere identificabili in modo chiaro e inequivocabile. La Regione riconosce titolo preferenziale alle ricerche che sviluppano l'agronomia tradizionale soprattutto locale, a quelle che verificano i rischi connessi agli OGM ed esclude dai finanziamenti quelle che utilizzano tecniche di manipolazione genetica. Inoltre promuove il consumo, nelle attività di ristorazione sopra indicate, di prodotti biologici e tipici, erogando contributi in favore degli enti gestori che li utilizzino e che attuino iniziative di educazione alimentare degli utenti, di aggiornamento professionale del personale scolastico e addetto ai servizi di mensa. Promuove e incentiva la stessa produ-

¹ Pubblicata in BUR del 24 maggio 2002, n. 35.

zione biologica e integrata sul territorio regionale, realizza e sostiene campagne di informazione ed educazione sui rischi derivanti dall'utilizzo di OGM. Per garantire la corretta attuazione della presente legge è istituito un organismo di controllo dagli ampi poteri che prevedono anche l'utilizzo delle forze di pubblica sicurezza e, infine, sono previste sanzioni per la violazione dei divieti stabiliti.

Regione Emilia-Romagna

*Cooperazione
e solidarietà
internazionale*

Con la legge del 24 giugno 2002, n. 12, *Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura della pace*², la Regione intende contribuire al conseguimento della piena realizzazione dei diritti umani, utilizzando anche proprie risorse umane e finanziarie. Tra le iniziative sono qui da sottolineare quelle finalizzate a soddisfare i bisogni primari, l'autosufficienza alimentare, la salvaguardia della vita umana, a valorizzare le risorse umane, il patrimonio ambientale, ad attuare e consolidare la crescita democratica economica sociale e culturale dei Paesi interessati, a migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, alla lotta contro lo sfruttamento minorile e alla realizzazione delle pari opportunità. L'azione regionale è volta a privilegiare i rapporti diretti con le popolazioni di riferimento realizzando progetti adeguati. A tal fine la legge individua i vari soggetti della cooperazione internazionale e stabilisce le modalità operative in precisi ambiti di intervento quali:

- la cooperazione internazionale;
- gli interventi di emergenza;
- le iniziative di educazione allo sviluppo, culturali, di ricerca e di sensibilizzazione ai principi della pace e dell'interculturalità;
- le iniziative di formazione nel campo della cooperazione internazionale.

Il Consiglio regionale approva, su proposta della Giunta, un documento di indirizzo programmatico triennale per l'attuazione della legge che individuerà per ogni ambito gli obiettivi da conseguire, i criteri per l'individuazione dei soggetti con cui collaborare, i limiti dei finanziamenti, le forme di monitoraggio e di coordinamento. È prevista la creazione di un organismo gestionale, l'istituzione di Tavoli-Paese interessati agli interventi in una determinata area geografica o area tematica. La Regione stessa svolgerà una funzione di osservatorio che comprenderà il reperimento delle informazioni necessarie per l'attuazione di una banca dati regionale delle attività di cooperazione internazionale e decentrata e attraverso questa funzione, diventerà il polo informativo e divulgativo e il luogo di promozione delle iniziative in atto.

² Pubblicata in BUR del 25 giugno 2002, n. 88.

Regione Friuli-Venezia Giulia

Politiche sociali

Con la legge del 15 maggio 2002, n. 13, *Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002*³, la Regione adotta alcune disposizioni in materia di politiche sociali e di immigrazione. Nel primo ambito, al fine di promuovere il miglioramento qualitativo dei servizi di asili nido, e in via sperimentale, la Regione concede contributi a soggetti privati senza finalità di lucro. La Giunta regionale gestirà la dinamica dell'operazione, stabilendo i requisiti pedagogici, organizzativi e strutturali, i criteri di assegnazione e le modalità di richiesta, concessione, erogazione, verifica e controllo. Questa misura è adottata in attesa di una normativa organica in tema di servizi per la prima infanzia e, proprio al fine di raccogliere i dati necessari per la sua predisposizione, l'amministrazione regionale promuove iniziative per rilevare e monitorare le strutture operanti in ambito pubblico e privato e analizzare le caratteristiche dei servizi offerti. Nel secondo ambito, si prevede che il Servizio autonomo per l'immigrazione possa convenzionarsi con associazioni territoriali per svolgere servizi in settori quali l'inserimento nelle strutture abitative scolastiche occupazionali e la consulenza giuridico-legale. Inoltre, la Regione attua iniziative di osservazione permanente dei fenomeni migratori, e il Servizio autonomo studi e ricerche anche avvalendosi di istituti di ricerca pubblici e privati.

Regione Lazio

Interventi a sostegno della famiglia

Con legge del 22 aprile 2002, n. 10, *Interventi a sostegno della famiglia per l'accesso alle pari opportunità educative nella scuola e dell'infanzia*⁴, la Regione si fa carico di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di contribuire a creare le condizioni per conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari. L'accesso alla scuola dell'infanzia è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che concorre con la famiglia alla crescita e alla formazione dei minori, nel rispetto dell'identità individuale, culturale e religiosa. In questo quadro di principi di rilievo costituzionale, la Regione promuove il pluralismo delle offerte educative e il diritto di scelta del genitore, con particolare riguardo ai minori le cui famiglie versino in condizioni di disagio economico o di svantaggio socioculturale. Lo strumento è quello dell'erogazione di un contributo per ogni figlio, finalizzato a concorrere al pagamento delle rette o dei servizi per la frequenza delle scuole dell'infanzia, sia statali sia paritarie. Destinatarie sono le madri lavoratrici disoccupate o inoccupate di lunga durata, o in reinserimento lavorativo. Sono stabilite, quali priorità, l'agevolazione dell'inserimento dei bambini disabili o con difficoltà di adattamento o di integrazione, di bambini in situazione di svantaggio economico, di bambini in situazione di svantaggio socioculturale.

³ Pubblicata in BUR del 16 maggio 2002, Supplemento straordinario.

⁴ Pubblicata in BUR del 20 maggio 2002, n. 14.

Regione Liguria

Con la legge del 20 marzo 2002, n. 14, *Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*⁵, la Regione - a integrazione e complemento della propria legislazione e di quella statale - favorisce la libertà di educazione e di istruzione aiutando la famiglia nella scelta dei percorsi formativi per i propri figli. A questo scopo sono istituiti assegni di studio per coprire le spese documentate per l'iscrizione e la frequenza dei figli alle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado. Sono stabiliti i limiti di reddito per le famiglie che ne possono usufruire, la percentuale massima di spese copribili e l'ammontare minimo e massimo dell'assegno.

Regione Marche

Con legge del 18 giugno 2002, n. 9, *Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale*⁶, la Regione promuove la cultura della pace in conformità ai principi costituzionali e alle dichiarazioni internazionali. Con tale legge la Regione sostiene:

- le attività di collaborazione e partenariato internazionale (iniziative e progetti volti a favorire lo sviluppo sociale, economico, e culturale delle comunità locali mediante l'interazione tra istituzioni di Stati diversi, accordi di collaborazione e protocolli di intesa);
- le attività di cooperazione internazionale (indirizzate al rafforzamento dei diritti civili, politici e del lavoro, allo sviluppo sostenibile, al rispetto dei diritti fondamentali della persona e della vita);
- le attività per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani (azioni progettuali riguardanti seminari di studio e di formazione, ricerche, programmi di educazione sul tema della pace);
- gli interventi di emergenza e di solidarietà internazionale (programmazione e coordinamento di interventi cui la Regione destina una parte delle risorse regionali).

Per la programmazione delle attività, la Regione predispose il piano triennale, sentito il Comitato per la cooperazione e la solidarietà internazionale (organo consultivo composto dal Presidente della Giunta o un suo delegato e da esperti di comprovata esperienza in materia), che è approvato con deliberazione del Consiglio regionale; la sua attuazione avviene tramite il piano annuale delle attività approvato dalla Giunta regionale. La Regione riconosce e sostiene quali organi promotori di tali attività gli enti locali singoli o associati, le organiz-

⁵ Pubblicata in BUR del 3 aprile 2002, n. 6.

⁶ Pubblicata in BUR del 27 giugno 2002, n. 75.

zazioni non governative, le associazioni iscritte nel registro regionale delle associazioni operanti per la pace, le università, le istituzioni scolastiche, gli enti pubblici e privati, gli istituti di ricerca, le organizzazioni sindacali, le imprese e le cooperative aventi sede nella Regione. Al fine di favorire la massima partecipazione al processo di programmazione degli interventi di cui alla presente legge, la Regione organizza ogni tre anni, in occasione della giornata per la pace - individuata per le Marche nel 10 dicembre, anniversario dell'approvazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo - la Conferenza regionale sulla solidarietà e la cooperazione internazionale in collaborazione con gli enti locali, con il Comitato e con tutti i soggetti interessati alle attività. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge è prevista, altresì, la costituzione dell'associazione senza scopo di lucro Università per la pace con sede in Ascoli Piceno, per favorire azioni di sostegno e della cultura della pace.

Regione Piemonte

Tutela della salute

Con la legge 3 giugno 2002, n. 14, *Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psichiatria*⁷, la Regione prende posizione relativamente alla pratica di queste terapie mediche molto invasive e invalidanti. L'ottica normativa è quella del rispetto dei diritti umani, del perseguimento di obiettivi di progresso civile e democratico nello sviluppo sociale della Regione e di intervento efficace nella tutela della salute dei cittadini. Quanto alla terapia elettroconvulsivante, è necessario il consenso libero, consapevole, attuale e manifesto, a ogni sua applicazione; è obbligatorio per lo psichiatra fornire, anche in forma scritta, tutte le informazioni sui vantaggi attesi, gli effetti collaterali eventuali, i possibili trattamenti alternativi, le modalità di somministrazione; infine la sua pratica è controllata, monitorata e valutata sul territorio. È fatto espresso divieto di utilizzarla, in tutte le strutture regionali, sui bambini e gli anziani; per le donne in gravidanza è ugualmente vietata, eccetto espressa richiesta della paziente, autorizzazione del coniuge e dei familiari diretti. Quanto invece alla lobotomia prefrontale e transorbitale e agli altri simili interventi di psichiatria, sono vietati in assoluto.

Regione Toscana

Alimentazione

Con la legge del 27 maggio 2002, n. 18, *Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella regione Toscana*⁸ la Regione si preoccupa di tutelare la salute dei cittadini e di diffondere una conseguente cultura agroalimentare.

⁷ Pubblicata in BUR del 6 giugno 2002, n. 23.

⁸ Pubblicata in BUR del 6 giugno 2001, n. 12.

Definisce i prodotti da produzione biologica, quelli da produzione integrata, quelli tipici e quelli tradizionali e la cosiddetta “certificazione etica”. Eroga contributi per sostenere il costo aggiuntivo di questi prodotti nelle mense scolastiche, universitarie e ospedaliere, e per finanziare programmi di educazione alimentare e di formazione e aggiornamento professionale in questa materia. All’inizio di ogni anno la Giunta propone al Consiglio un dettagliato piano di finanziamento, e alla fine di ogni anno trasmette una relazione riassuntiva degli interventi realizzati e finanziati. Entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge la Giunta deve emanare un regolamento per definire le procedure di gestione della stessa e individuare, all’interno dei dipartimenti interessati, una struttura incaricata di effettuare un’attività di consulenza agli enti che ne usufruiscono, anche con la fornitura di materiale informativo a livello tecnico e culturale.

Giurisprudenza (aprile - giugno 2002)

Resoconto sintetico di alcuni provvedimenti in materia di infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati in riviste nel periodo indicato

*Diritto di visita
del genitore
non affidatario*

La pronuncia del 13 giugno 2000 del Tribunale di Roma, (in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1/2002, p. 60) ha per oggetto la vicenda di un coniuge separato e poi divorziato, al quale l'ex moglie, affidataria del figlio minore ha ostacolato ogni rapporto tra quest'ultimo e il padre. I Giudici della separazione e del divorzio, nell'affidare il figlio alla madre, avevano previsto un regime di visita e di permanenza del figlio presso il padre, ma nonostante le frequenti richieste di questo, la madre aveva sempre rifiutato di ottemperare alle statuizioni dei giudici. Il padre del minore decideva allora di promuovere una causa autonoma di risarcimento, indipendentemente da quella di separazione, divorzio o di eventuali modifiche alle condizioni previste, nella quale lamentava gravi e irreversibili danni derivanti dal comportamento dell'ex moglie, volto a impedire il suo diritto/dovere di visita del figlio. Secondo il padre tale comportamento avrebbe comportato un danno biologico oltre che morale, sia per se stesso sia per il figlio, incidendo sulle loro proiezioni di vita, sul loro inserimento sociale, sui loro rapporti affettivi sulla tutela e conservazione della famiglia.

Il Tribunale di Milano, dopo aver precisato che il comportamento della madre del minore integrerebbe l'ipotesi di reato prevista dall'art. 388, comma 2, del codice penale - rifiuto di esecuzione di sentenza civile - ha ritenuto che il comportamento doloso del genitore che impedisce costantemente e per lungo tempo i contatti dell'altro genitore con il figlio comune, sia censurabile anche sotto il profilo civilistico e comporti per il coniuge che lo ha subito, il diritto al risarcimento del danno permanente sia biologico sia morale. Il Tribunale ha ritenuto il comportamento della madre, certamente doloso, non lecito e ingiustificato, ben capace di provocare effettivi danni alla salute fisiopsichica, oltre che morali, laddove il genitore, nonostante abbia esperito ogni mezzo per instaurare e mantenere con il figlio il necessario doveroso rapporto parentale, non possa assolvere i predetti suoi importanti doveri verso il figlio.

Questa pronuncia, molto importante, da un lato costituisce un ampliamento notevolissimo del danno alla salute - quasi una *factio* - che è portata alle estreme conseguenze in sede di quantificazione del danno, laddove fa riferimento alle tabelle di invalidità, e dall'altro è una vera novità, poiché estende l'area della responsabilità civile all'istituto della famiglia.

Le associazioni Movimento della vita italiano e Forum delle associazioni familiari, premessa la loro larga base rappresentativa e il perseguimento, come principale fine istituzionale, della tutela dell'individuo fin dal momento del concepimento, hanno proposto impugnativa al Tribunale amministrativo regionale del Lazio avverso il decreto n. 178/1991 del Ministero della sanità, con il quale è stata autorizzata l'immissione in commercio del medicinale Norlevo, cosiddetta "pillola del giorno dopo". Le associazioni hanno dedotto, a sostegno dell'illegittimità del provvedimento impugnato, le seguenti argomentazioni:

- gli effetti terapeutici del prodotto impediscono lo sviluppo del concepito e pertanto contrastano con il diritto costituzionalmente garantito all'esistenza della vita umana fin dalla fecondazione;
- detto effetto si determina senza osservare le disposizioni e le cautele stabilite dalla legge del 22 maggio 1978 n. 194;
- il farmaco può essere utilizzato oltre le ipotesi di stretta emergenza cui fa riferimento l'autorizzazione ministeriale;
- le informazioni di presentazione del prodotto hanno carattere ingannevole.

Le due associazioni hanno sostenuto con particolare forza le argomentazioni tese a qualificare il Norlevo - per gli specifici effetti di impedire l'impianto dell'ovulo fertilizzato - non nella categoria dei metodi di contraccezione ma come farmaco con effetti sostanzialmente abortivi, in contrasto con la disciplina per l'interruzione volontaria della gravidanza dettata dalla legge 194/78.

Chiamato a pronunciarsi sul difficile tema della contraccezione d'emergenza, considerata un rimedio *extremis* volto a evitare gli effetti della fecondazione, una sorta di contraccezione ritardata, il TAR del Lazio, con sentenza n. 8465 del 12 ottobre 2001 (in *Giurisprudenza di merito*, n. 2/2002, parte III, p. 525), ha reso evidente come la normativa vigente, anche quella di grado costituzionale, non stabilisca con certezza il momento dell'effettiva nascita della vita, e quindi l'inizio della gravidanza, anche se pare improntata all'idea che l'inizio della gravidanza sia da considerare non la fecondazione dell'ovulo ma il suo annidamento nell'utero. Ciò premesso, il TAR del Lazio ha escluso l'illegittimità della "pillola del giorno dopo", affermando di conseguenza che il decreto che autorizza la commercializzazione del Norlevo non contrasta con la legge 194/78, poiché il farmaco autorizzato agisce con effetti contraccettivi, in un momento anteriore all'innesto dell'ovulo fecondato nell'utero materno, come altri usuali metodi contraccettivi di prevenzione della gestazione. Ha precisato, inoltre, che la decisione di commercializzare tale tipo di medicinale, è affidata al prudente apprezzamento discrezionale tecnico della pubblica amministrazione - secondo i principi e le regole del decreto n. 178/91 - la quale deve, in virtù di differenziati orientamenti etici e religiosi dei consumatori circa il momento iniziale della vita umana, verificare che il foglio illustrativo che accompagna il farmaco sia esauriente sia sotto il profilo delle informazioni relative alle caratteristiche del farmaco, sia nelle indicazioni terapeutiche circa l'azione del farmaco sull'ovulo già fecondato.

Affidamento

La Corte d'appello di Milano, con sentenza del 30 marzo 2001, (in *Famiglia e diritto*, n. 2/2002 p. 178) ha dato applicazione alla disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 155 del codice civile – provvedimenti riguardo ai figli – il quale recita «in ogni caso il giudice può per gravi motivi ordinare che la prole sia collocata presso una terza persona o nell'impossibilità, in un istituto di educazione». Nel caso di specie, dalla lettura dello svolgimento del processo, è emersa una situazione molto critica per la minore: la relazione finale dell'assistente sociale ha confermato le difficoltà, le incertezze, il disagio della minore bisognosa di un rapporto psicologico, mostrando l'inadeguatezza dei genitori, ancora coinvolti emotivamente nel loro conflitto di coppia e incapaci di responsabilizzarsi nell'interesse della minore; questi stessi, nonostante l'impegnata attività di sostegno degli operatori sociali e degli psicologi, non avevano acquisito una consapevole cognizione dell'importanza del ruolo genitoriale. L'affidamento esclusivo a uno dei genitori non è pertanto parso proficuo per una serena evoluzione della minore, in quanto sarebbe rimasta esposta alle ripercussioni di conflitti non risolti che entrambi i genitori hanno dimostrato di non avere ancora elaborato e superato. Tale situazione ha portato i giudici milanesi a decidere di affidare la minore al Comune, ponendo i genitori in una posizione paritetica di riflessione e di autocritica.

Alla presenza di intensi conflitti tra i genitori separati e al fine di garantire una sana ed equilibrata crescita alla figlia minorenni, nonché la riduzione al minimo del danno sempre insito nella disgregazione familiare, in mancanza di parenti e altre persone disponibili e idonee, i giudici milanesi hanno ravvisato la soluzione più opportuna nell'affidamento del minore stesso al Comune di residenza. La tipologia di affidamento presso un istituto di educazione è adottata raramente, e la giurisprudenza stessa ha indicato più volte il carattere eccezionale di tale soluzione, che deve essere assunta quale *extrema ratio* quando in pratica sia impossibile provvedere al collocamento presso una terza persona.

Ricongiungimento familiare

Prima dell'entrata in vigore della legge "Bossi Fini" sull'immigrazione (legge del 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*), la Corte di cassazione, è stata chiamata a decidere su un caso di minori di cittadinanza albanese per i quali i genitori avevano chiesto al Tribunale per i minorenni di Ancona, sulla base dall'art. 31, terzo comma, del TU n. 286 del 1998, l'autorizzazione a rimanere in Italia per gravi motivi, in deroga alle disposizioni generali sull'immigrazione. Il Tribunale per i minorenni aveva accolto il ricorso presentato dai genitori albanesi, autorizzando la loro permanenza in Italia per esigenze di tutela dei figli, in virtù del fatto che i minori stessi frequentavano in Italia la scuola dell'obbligo.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale proponeva reclamo alla Corte d'appello di Ancona, la quale ritenendo, contrariamente a quanto stabilito dal Tribunale, non sussistenti i gravi motivi che giustificano il rilascio dell'autorizzazione alla permanenza in Italia dei familiari del minore, accoglieva il reclamo.

La Suprema corte, chiamata a pronunciarsi sull'unico motivo dalla violazione e falsa applicazione del citato art. 31 comma 3, TU n. 286/98, con sentenza n. 3991 del 19 marzo 2001, (in *La settimana giuridica*, n. 18, parte II, p. 599) confermava l'interpretazione della Corte d'appello, ritenendo che i gravi motivi richiesti dalla legge non possano essere ravvisati nel semplice fatto che il minore straniero goda in Italia di migliori opportunità di sviluppo psicofisico rispetto a quelle di cui gode nel proprio Paese di origine, né nella necessità di garantire l'unità del nucleo familiare. Secondo la norma dell'art. 31, comma 3, l'ingresso o la permanenza del familiare del minore straniero, può essere consentita nonostante non sia regolare, soltanto con la presenza di gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore, in relazione alla sua età e alle sue condizioni di salute, e non possono essere riconosciuti in rapporto a situazioni con carattere di normalità o stabilità.

Di conseguenza, nel caso di specie, detta autorizzazione non poteva essere rilasciata al familiare per il solo fatto che i minori presenti sul territorio italiano fossero stati inseriti in un progetto di alfabetizzazione scolastica, atteso che la scolarizzazione del minore fino al compimento dell'istruzione obbligatoria rappresenta un'esigenza ordinaria, ricollegandosi al normale processo educativo formativo del minore, e non abilita perciò il nucleo familiare di cui il minore fa parte a ottenere un permesso di soggiorno in deroga alla disciplina sull'immigrazione poiché ciò produrrebbe l'effetto anomalo di eludere tale disciplina.

Adozione

La Corte d'Appello di Palermo il 16 maggio 2000 eccipiva l'illegittimità costituzionale del primo e secondo comma dell'art. 299 del codice civile, nella parte in cui prevedono che l'adottato anteponga il cognome adottivo a quello originario e che, qualora il medesimo figlio sia naturale e non riconosciuto dai propri genitori, egli assuma solo il cognome dell'adottante perdendo perciò quello originariamente imposto dall'ufficiale di stato civile. Secondo la Corte d'appello tale previsione deve considerarsi lesiva degli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione innanzi tutto perché, trattandosi di adottato maggiorenne, il cognome originario ha ormai acquisito per lui il carattere di segno distintivo dell'identità personale avendolo l'interessato trasmesso ai propri figli ed essendo egli comunque identificato in tal modo nel contesto familiare e sociale di appartenenza e, in secondo luogo, perché il figlio naturale non riconosciuto ha lo stesso diritto del figlio legittimo di tutelare il proprio cognome, mentre la norma impugnata determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra figli non riconosciuti (e non riconoscibili) e figli legittimi.

La riforma dell'istituto dell'adozione ha inaugurato un criterio interpretativo nuovo della normativa esistente, basato in primo luogo sulla differenza tra la condizione di adottato minorenni e adottato maggiorenne; in quest'ultima circostanza, la dismissione del primo cognome appare non solo priva di razionale giustificazione ma addirittura lesiva del principio che concede a ciascuno di essere compiutamente se stesso.

La Corte costituzionale, ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata dalla Corte d'appello in ordine all'art. 299 cc che nello spirito originario si proponeva di salvaguardare la personalità dei figli nati fuori dal matrimonio, ma che appare oggi superato da una rinnovata coscienza sociale. Con sentenza n. 120 dell'11 maggio 2001 (in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1/2002, p. 5) la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, secondo comma, del codice civile nella parte in cui non prevede che l'adottato qualora sia figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori, possa aggiungere al cognome dell'adottante anche quello originariamente attribuitogli; ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma, in riferimento agli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione. In virtù di tale pronuncia, in sostanza, è consentito anche al figlio naturale non riconosciuto, di aggiungere al cognome dell'adottante quello di fantasia originariamente attribuitogli dall'ufficiale giudiziario.

Violenza sessuale su minori

La Corte di cassazione, con sentenza n. 21406 del 25 maggio 2001, è tornata a occuparsi della tematica della violenza sessuale posta in essere a danno dei bambini. Il procedimento penale *de quo* è nato per le segnalazioni effettuate da una psichiatra infantile della usl di Milano, alla quale i genitori si erano rivolti spaventati dagli strani comportamenti della figlia quali insonnia e difficoltà alimentari. In particolare la madre prima e la bambina poi, le avevano riferito di certi comportamenti tenuti dal padre. Una perizia medico legale di lì a poco, aveva accertato lesioni perfettamente compatibili con le dichiarazioni rese, dopo qualche resistenza, dalla bambina. Il Tribunale di Milano, e successivamente la Corte d'appello avevano ritenuto il padre colpevole del reato previsto e punito dall'art. 609 *quater* del codice penale. La sentenza della Corte d'appello era impugnata dal reo di fronte alla Suprema corte, adducendo quale primo motivo di doglianza, la carenza di motivazione in relazione all'interpretazione del materiale probatorio acquisito. In sostanza si domandava alla Corte di esaminare il materiale probatorio, costituito quasi esclusivamente dalle dichiarazioni dell'offesa - all'epoca dei fatti una bambina di poco più di due anni - avvalorate da una perizia medico legale e di interpretare la valenza probatoria di tali dichiarazioni, tenuto conto della tematica in esame e della tenerissima età della persona offesa.

La Corte suprema dopo un'attenta lettura dei principi contenuti nelle proprie decisioni e dei giudizi di merito in materia, ha affermato che la valutazione delle dichiarazioni del minore, persona offesa del reato di violenza sessuale, in considerazione delle complesse valutazioni che la materia stessa comporta, deve contenere un esame dell'attitudine del bambino a raccontare la vicenda in modo utile ed esatto, supportata da un'indagine psicologica che deve attestarne la credibilità. Alla luce di tali valutazioni, ha ritenuto che il materiale probatorio acquisito - e quindi specificamente le ripetute dichiarazioni della bambina - debba essere valutato complessivamente ai fini della convergenza degli elementi di accusa e non certo in modo frammentario, atomistico tale da eviden-

ziarne le contraddizioni, come invece sostenuto dal ricorrente. Da una corretta applicazione dei presupposti sopra esposti, al caso discende che le dichiarazioni della bambina più volte ripetute nello scorrere del tempo, non possono essere il frutto di pura invenzione e fantasia ma sono, purtroppo, il racconto di fatti realmente accaduti e quindi hanno evidente valenza probatoria.

La Corte di cassazione, attraverso il richiamo ai suddetti principi, nel caso di specie ha statuito, quindi, che i bambini vittime di abusi sessuali possono essere credibili nel raccontare le violenze subite, tanto più che di regola il dato anagrafico (la loro tenerissima età come nella specie e quindi la mancanza totale di conoscenze di carattere erotico sessuale) esclude la possibilità che si tratti di racconti fantasiosi o menzognieri.

*Obbligo
di mantenimento
del figlio*

La Corte di cassazione, respingendo il ricorso di un padre separato stanco di corrispondere l'assegno di mantenimento alla ex moglie di un milione e mezzo di lire in favore del figlio trentenne, con sentenza n. 4765 del 3 aprile 2002, (in *La Settimana giuridica*, n. 19, parte II, p. 667) ha stabilito che l'obbligo di mantenimento dei genitori può sussistere anche nei confronti del figlio maggiorenne.

Nel caso specifico, il figlio era un ragazzo laureato in giurisprudenza con una specializzazione *post* laurea, il quale aveva rifiutato una serie di proposte di lavoro ritenendole non adeguate al proprio livello di preparazione. Secondo la Suprema corte, l'obbligo dei genitori di concorrere al mantenimento di figli, secondo le regole dell'art. 148 del codice civile, non cessa *ipso facto* con il raggiungimento della maggiore età da parte di quest'ultimi, ma perdura immutato finché il genitore interessato alla declaratoria della cessazione dell'obbligo stesso, non fornisca la prova che il figlio ha raggiunto l'indipendenza economica, in altre parole, che il mancato svolgimento di un'attività economica dipende da un atteggiamento di inerzia, o di rifiuto ingiustificato dello stesso. Tale accertamento, spiega la Suprema corte non può che ispirarsi a criteri di relatività, in quanto necessariamente ancorato alle aspirazioni, al percorso scolastico, universitario, e *post* universitario del soggetto e alla situazione attuale del mercato del lavoro, con specifico riguardo al settore al quale il soggetto abbia indirizzato la propria formazione e la propria specializzazione.

Secondo la Suprema Corte, deve pertanto escludersi che siano ravvisabili profili di colpa nella condotta del figlio che rifiuti una sistemazione lavorativa non adeguata rispetto a quella cui la sua specifica preparazione, le sue attitudini, e i suoi effettivi interessi siano rivolti, almeno nei limiti temporali in cui dette aspirazioni abbiano una ragionevole possibilità di essere realizzate, e sempre che tale atteggiamento di rifiuto sia compatibile con le condizioni economiche della famiglia.

Stampa quotidiana e periodica (aprile - giugno 2002)

Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato

*Uno sguardo
d'insieme*

È stato un periodo molto impegnativo per tutti gli organi di stampa che si sono trovati a dover fronteggiare non soltanto la normale, e non certo esaltante, cronaca quotidiana (solo a giugno sono stati individuati ben 1.146 pedofili "insospettabili", mentre aumentano gli infanticidi), ma anche avvenimenti di portata mondiale quali la Sessione speciale ONU per la tutela dell'infanzia (che era stata rinviata l'anno passato a causa della tragedia delle Torri gemelle), il vertice romano della FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), i disastri in Israele. Lavoro impegnativo perché né all'ONU né alla FAO sono mancati momenti di forte tensione soprattutto tra Europa, USA e Paesi africani, anche in considerazione di una serie di bilanci consuntivi - rispetto ai programmi - molto inferiori alle aspettative. I temi affrontati, poi, sono di una portata e di una gravità tale da richiedere ai professionisti dell'informazione la massima coscienziosità per equilibrio, precisione e obiettività.

La situazione italiana non è stata da meno perché diversi e delicati problemi pesano sull'ordine del giorno: situazione economica, sociale e politica non sono delle più semplici. Le riforme in via di contrastata attuazione e i temi sul tappeto affrontano problemi di fondo (uno per tutti: la riforma della giustizia minorile) che, investendo plurime competenze, suscitano tali e tante prese di posizione che il dovere di cronaca mette a dura prova il lavoro giornalistico.

Ma se la stampa italiana, come al solito, mostra di saper far bene fronte ai suoi compiti - con qualche eccezione portata a un poco professionale scandalismo - corre l'obbligo di segnalare che, nel panorama generale, i settimanali cosiddetti "femminili" (tra gli altri, *Anna, Gioia, Donna Moderna, Io Donna del Corriere della Sera, Donna di la Repubblica*) spiccano quanto a qualità e completezza dell'informazione, brillantezza di esposizione, originalità dei servizi, non meno che per l'impegno civile nella promozione di numerose iniziative a tutela e a sostegno diretto dell'infanzia meno fortunata. E non solo.

Adozioni

Alcuni scandali, le riforme e soprattutto l'impegno messo in atto fin qui da organizzazioni nazionali e internazionali cominciano a dare frutti. La Commissione per le adozioni internazionali (*l'Unità*, 6 aprile) ha messo a punto le condizioni perché possano riprendere le adozioni dalla Bielorussia dopo che, due anni or sono, erano state bloccate. Tutto fermato, invece, in Romania (*Il Tem-*

po, *Avvenire*, *Il Giornale*, 13 giugno) dove è stato bloccato ogni procedimento di adozione in attesa del varo di una nuova legge specifica. La Romania finora era considerato il "serbatoio" per eccellenza dei più squalidi mercati clandestini di orfani.

Ancora più soddisfacente l'attenzione che le istituzioni italiane mostrano nei confronti del fenomeno. Il giudice del lavoro di Milano, Amedeo Santosusso, nel considerare come «per un bambino adottato l'ingresso nella famiglia adottiva rappresenti una seconda nascita» (*Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Avvenire*, *l'Unità*, 12 giugno) ha sentenziato che la madre deve poter usufruire dei permessi giornalieri retribuiti (previsti per il primo anno di vita del bambino), non a partire dalla sua età anagrafica, ma dal momento del suo arrivo in famiglia.

Scuola

La scuola italiana sembra attraversare un momento di difficoltà mentre per tutto il trimestre preso in esame le polemiche sono molte, ma pochi i fatti concreti. I ragazzi tra i 15 e i 19 anni iscritti nelle scuole italiane (*Avvenire*, *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio) sono il 71% contro la media dell'Unione europea che è dell'81%. Anche per i diplomati e i laureati la media italiana è notevolmente al di sotto di quella europea. Per le competenze funzionali di lettura, gli studenti italiani sono al ventesimo posto. In compenso, mentre dal 1959 al 1999 l'Europa ha raddoppiato i suoi diplomati, l'Italia ha triplicato tale percentuale, seconda solo alla Spagna che la ha quintuplicata.

Nelle aule intanto - mentre si continua a lamentare gli scarsi stipendi dei tanti insegnanti - aumentano le presenze di stranieri. Nel corso del convegno *Il bambino sconfinato* che si è tenuto a Castiglioncello (Livorno) (*Donna Moderna*, 15 maggio) è emerso che gli studenti stranieri (che provengono da ben 184 Paesi diversi) in Italia sono il 5% della popolazione scolastica. Vinicio Ongini, esperto del Ministero dell'istruzione, ha confermato che in molti istituti ormai si usano abitualmente prestampati plurilingue di iscrizione e per le comunicazioni con le famiglie. Altre scuole hanno adottato la figura del mediatore culturale che fa da tramite tra alunni e insegnanti per far comprendere meglio le reciproche esigenze.

Volontariato

Nell'anno che l'ONU ha voluto dedicare al volontariato, trenta iniziative di altrettante organizzazioni a favore dell'infanzia saranno finanziate dalla Procter and Gamble (*Corriere della Sera*, 4 aprile) con il progetto *Un aiuto per crescere* che gode dell'alto patrocinio della Presidenza della Repubblica e dell'UNICEF e che mette a disposizione un miliardo e mezzo di vecchie lire. Sul tavolo della Commissione esaminatrice sono arrivate 240 proposte.

Ma i volontari, nel frattempo, non se ne stanno con le mani in mano. Una ricerca della Fondazione Censis (*Avvenire*, *Italia Oggi*, *Il Gazzettino*, *Il Popolo*, 5 aprile) basata sui dati della FIVOL (Fondazione per il volontariato) valuta in 1.850 le associazioni che si occupano dell'infanzia su un totale di 10.156 associazioni di volontariato in genere. Percentualmente tale attività si sviluppa di più

nelle zone in cui il disagio minorile è più acuto: 34% in Calabria, 27% in Campania, 24% nel Lazio e 26% in Sicilia. Il 71% delle associazioni opera sul disagio sociale (minori in attesa di affido o figli di detenuti, fanciulli maltrattati), il 19% su portatori di handicap e il 10% su entrambi i fronti.

Il Ministro del *welfare*, Roberto Maroni, ha intanto provveduto alla nomina dei 16 nuovi componenti dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che ha lo scopo di monitorare il piano nazionale di interventi per la tutela dei diritti dell'età evolutiva. I membri eletti sono: Rossella Angiolini, Lucio Babolin, don Oreste Benzi, Ernesto Caffo, Daniela Calzoni, Claudia Colombo, Marina D'Amato, Mario Dupuis, don Paolo Giulietti, Marco Griffini, Daniela Lucangeli, Anna Lucchelli, Aurora Lusardi, Marinella Malacrea, Franco Occhiogrosso, Daniela Piscitelli e Alfrida Tonizzo.

Salute

Ancora una battaglia vinta nel complicato universo dell'industria farmaceutica. Per disposizione ministeriale, infatti, entro il 30 giugno del prossimo anno (*Corriere della Sera*, 2 aprile) dai vaccini dovrà scomparire il tiomersale, famigerato antimicrobico al mercurio, ritenuto responsabile di aver provocato alcuni casi di autismo in Inghilterra. Il tiomersale, negli USA e in altri Paesi europei, è già bandito dal 2001 e l'attuale decreto ministeriale anticipa di 4 anni un precedente provvedimento dopo le proteste dell'Associazione VacciNetwork che aveva presentato esposti in 40 procure italiane.

L'importanza delle vaccinazioni, d'altra parte, è oggetto di un appello della Federazione pediatri (*Il Messaggero*, *La Stampa*, *La Nazione*, 7 giugno) soprattutto dopo il tragico decesso di due fanciulli in Campania dove un'epidemia di morbillo ha fatto scattare una vera e propria emergenza. In generale, un bambino su quattro non sarebbe protetto. Secondo un sondaggio la metà dei genitori non sarebbe informata sui pericoli della malattia, mentre un genitore su dieci ritiene che sia preferibile contrarla direttamente, forse nell'illusoria convinzione di crearsi una sorta di autoimmunizzazione.

Secondo una ricerca dell'ALA, associazione milanese per la lotta all'AIDS, effettuata tra più di mille giovani tra i 14 e i 30 anni (*Corriere della Sera*, 18 aprile) i giovanissimi non considerano più un rischio l'uso della droga. Il dato è confermato da una crescente diffusione dell'uso di cocaina che, secondo alcuni esperti, "ormai si trova dovunque". Riccardo Gatti, responsabile del servizio tossicodipendenze della ASL di Milano afferma «In realtà il consumo aumenta anche tra gli adulti e sta diventando una cosa "normale"».

Comunque gli allarmi di carattere sanitario si moltiplicano nei confronti dei giovanissimi anche per le cattive abitudini alimentari, l'abuso di alcol come vino, whisky, birra e del fumo di sigaretta che va diffondendosi sempre più tra le adolescenti di sesso femminile. Dalla terza campagna *Una questione di cuore: alla scoperta del corpo umano*, promossa da quattro società scientifiche con il patrocinio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Il Messaggero*, 14 e 25 maggio) su un campione di oltre 10 mila studentesse e studenti tra i 13 e i 19 anni,

emerge che il 60% dei ragazzi al di sotto dei 16 anni sono a rischio cardiaco per l'abuso di alcol e delle cosiddette merendine. Non conoscono il proprio corpo, temono solo cancro e AIDS e non si pongono il problema di un regime di vita sano ed equilibrato. Secondo il professor Giorgio Centelli Forti, presidente della Società italiana di tossicologia, stili di vita pericolosi e una cattiva informazione sanitaria (veicolata quasi esclusivamente dalla TV) sono responsabili dei gravi squilibri che questa fascia d'età evidenzierà in età adulta. Ha definito inoltre l'alcool una vera e propria droga sociale correlata a numerose patologie cardiache e intestinali che sono le prime cause di morte al mondo.

A proposito del fumo, il farmacologo Silvio Garattini (*la Repubblica*, 22 maggio) lancia un'accusa forte contro una *lobby* di parlamentari e di produttori di sigarette che impedirebbe l'approvazione di due disegni di legge contro il tabacco: uno dell'ex ministro della sanità Veronesi e uno dell'attuale ministro della salute Girolamo Sirchia. Pure il fumo potrebbe anche essere causa non ultima della AIDS, la sindrome della "morte in culla" (*Corriere Salute*, 4 aprile).

Intanto (*Il Tempo*, 11 aprile), in base alle ultime stime disponibili nei Paesi più sviluppati, l'asma è in costante aumento e secondo l'Istat, percentualmente, i più colpiti sono i bambini. Quel che è più grave, secondo l'Associazione italiana di medicina respiratoria, tale patologia viene sottovalutata da buona parte dei medici e dei pazienti i quali o non si curano o lo fanno in modo inadeguato. Il dato è più o meno direttamente confermato da un rapporto (*Liberò, La Gazzetta del Mezzogiorno, il manifesto*, 19 aprile) dell'Agenzia europea dell'ambiente e dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) che denuncia come l'ambiente urbano sia alla base, nel mondo, delle malattie attribuibili a 700 milioni di minori. Secondo Roberto Bertollini, direttore tecnico dell'OMS per l'Europa, un terzo di queste malattie coinvolge minori di 5 anni. Tali dati sono emersi dal Convegno *Il futuro dei nostri bambini* organizzato a Lucca dall'OMS e dal Ministero per l'Ambiente. Responsabili più diretti, il fumo passivo e l'inquinamento atmosferico (elettrosmog compreso) che coinvolge cibi e acqua.

Aumentano, inoltre - come ha sottolineato il professor Roberto Rigardetto della Sezione neuropsichiatria del Dipartimento di scienze pediatriche e dell'adolescenza dell'Università di Torino - i tentativi di suicidio con la modalità prevalente di ingestione di farmaci. Il dato, in Italia, è ancora più inquietante considerando che molto spesso incidenti fortuiti occultano veri tentativi di togliersi la vita. Solo a Bologna, per esempio, su 7.900 interventi effettuati dal pronto soccorso dell'Ospedale Maggiore, almeno 943 erano probabili casi di tentato suicidio. Sarebbe prendere corpo, quindi, una nuova forma di "inquinamento" se, secondo l'OMS, sempre più bambini (*Corriere della Sera*, 8 maggio) cominciano ad aver bisogno dello psicologo: l'OMS parla dell'8%, ma secondo esperti italiani - che si avvalgono della letteratura specifica internazionale - questa cifra andrebbe rivalutata almeno fino al 20%. Giovanni Bollea, pioniere in Italia della psichiatria infantile ha promosso una petizione (che ha già raccolto oltre 40 mila firme) da inviare a Camera e Senato perché, visti gli alti costi degli specialisti privati, si istituzionalizzino forme di psicoterapia convenzionata. Le

cause di molti dei nuovi disturbi psichiatrici infantili sono molteplici, ma quasi tutte riconducibili a una società sempre più ansiogena e con adulti sempre meno in grado di offrire e garantire sicurezza. Il ministro Sirchia (*Corriere della Sera*, 9 maggio) ha dichiarato di approvare i contenuti della petizione lanciata da Bollea, condividendo l'idea di garantire queste cure ai fanciulli. Si è augurato, quindi, che le Regioni vogliano intervenire in tal senso.

Sono circa 50 mila (*Corriere della Sera*, *L'Espresso*, 7 e 25 aprile), di cui almeno 11 mila sotto i 14 anni, le persone con sindrome di Down, affetti da Trisomia 21, che negli ultimi anni il progresso sociale e scientifico e soprattutto l'individuazione di cure migliori ha contribuito a far uscire da un'emarginazione quasi totale. Il professor Alberto Rasore Quartino - coordinatore del Comitato scientifico dell'Associazione europea sindrome di Down - nel ricordare come oggi nella quasi totalità dei casi vengano corrette le malformazioni cardiache, ha affermato che oggi l'età media di una persona Down può arrivare tra i 60 e i 68 anni. Soprattutto, però, ha messo l'accento sulla vera e propria rivoluzione culturale che si è verificata nei loro confronti; una volta le famiglie se ne vergognavano, mentre oggi si inseriscono a scuola e non pochi di loro riescono anche a entrare nel mondo del lavoro. Anche a questa circostanza si devono molti progressi. Aldo Moretti, direttore scientifico del Centro italiano Down con sede a Genova, sostiene che molti riescono particolarmente bene (oltre che nel mondo dello spettacolo, che ha avuto tra i primi il merito della loro valorizzazione) nella grande distribuzione, nei magazzini, nella grande ristorazione alla McDonald's, nella gestione del verde. Diligenti e precisi sono al centro di molti progetti mirati per agevolarne l'inserimento.

Decisamente meno soddisfacente e molto allarmante la situazione di un paese sardo in provincia di Nuoro dove si è registrata una fortissima percentuale di bimbi nati con gravissime malformazioni genetiche (*la Repubblica*, 27 e 28 aprile, *La Nazione*, 30 aprile). Gli abitanti hanno denunciato l'uso di armi e attrezzature all'uranio nella base militare di Perdasdefogu. Il Ministero della difesa nega l'uso di simili materiali, ma - secondo alcune fonti - già dal 1985 armi simili erano in dotazione all'Italia. Tra i militari del poligono, poi, ci sono stati almeno sei decessi per linfomi e tumori; quelle patologie, cioè, che hanno colpito molti reduci americani dalla guerra con l'Iraq e molti italiani dislocati nella ex Jugoslavia e nel Kosovo. Il paese sardo ha appena 2.500 abitanti, si trova a 4 chilometri dal poligono che fra l'altro sperimenta armi NATO, ma già nel 1988 il 20% dei suoi neonati era venuto alla luce con malformazioni gravi come ermafroditismo, mancanza dell'apparato digerente, del cervello, di arti o delle dita. Per questa, che ormai viene definita "sindrome dei Balcani" per similitudine con quella dei militari, si stanno aprendo accertamenti paralleli e ha cominciato a indagare anche la Procura di Roma.

*Mezzi di
comunicazione*

Il piccolo schermo della televisione o dei personal computer, con particolare riferimento ai video game e a Internet, continua a essere al centro degli allarmi di psicologi ed educatori. La critica maggiore, comunque, è quella di un

uso distorto o esagerato di questi strumenti, soprattutto nella disinteressata assenza degli adulti: padri, madri, nonni. Sintetico e significativo, il giudizio di Pietro Citati (*L'Espresso*, 25 maggio) che in un articolo intitolato *Piccoli schiavi della TV* evidenzia come i genitori non si divertano più a trascorrere un po' di tempo con i figli che pure potrebbero essere ancora affascinati e interessati da racconti antichi (cita a esempio l'Odissea) che trovano fantasiosa almeno quanto Henry Potter.

Antonio Marziale, sociologo ed esperto delle dinamiche della comunicazione (*Italia Oggi*, 4 aprile) chiede addirittura misure più severe per chi, anche nel campo della pubblicità, non rispetta i limiti a tutela dei più piccoli. «La negatività di certe pubblicità - sostiene - è legata al modo in cui essa è inserita nei programmi. Per questo, a essere più precisi, le maggiori responsabilità sono quelle dei gestori dei palinsesti in quanto i più piccoli non sono evidentemente ancora in grado di esercitare riflessioni critiche né dispongono di filtri per distinguere bene tra realtà e immaginazione». Visto che le motivazioni principali delle varie emittenti risiedono nel mercato pubblicitario, Marziale vedrebbe di buon occhio addirittura temporanee sospensioni per chi trasgredisce, in modo da minarne la credibilità e quindi anche l'affidabilità commerciale.

Nel corso del convegno *Il bambino virtuale (Il Giornale, La Gazzetta del Mezzogiorno, l'Unità, 15 aprile)* la psicologa infantile Maria Rita Parsi si concentra sui disturbi da dipendenza da Internet che, sebbene si manifesti al riparo nella propria casa, può far regredire fino a livelli da "simbiosi da allattamento". Senza negare le formidabili risorse del computer, anche la psicologa punta il dito sull'abuso del mezzo che inoltre - tramite le famigerate "chat" - espone i piccoli al pericoloso contatto con sconosciuti, specie in considerazione di una sorta di "analfabetismo informatico" della maggior parte degli adulti responsabili. Parsi suggerisce la realizzazione di guide al corretto uso di TV e di Internet da distribuire tramite Regioni, Province e Comuni alle scuole e alle famiglie.

Anche il segretario della Commissione parlamentare per l'infanzia, Luigi Giacco, nel sostenere che «il bambino "virtuale" in realtà cerca mamma e papà» afferma anche che le nuove tecnologie impongono agli adulti uno sforzo in più per conoscere e spiegare e per garantire ai figli quella sicurezza e quei punti di riferimento protettivo di cui necessitano.

A conferma di queste preoccupazioni, una ricerca sulla televisione svoltasi negli Stati Uniti (*Corriere Salute*, 14 aprile) e protrattasi per vent'anni su soggetti presi in esame dai 5 fino ai 22 anni di età, conferma che i programmi violenti rendono violenti. Lo studio ha coinvolto 700 famiglie con fanciulli e fanciulle di etnia bianca. I risultati sono tanto drammatici quanto allarmanti: maschi e femmine, sia pure in età diverse, manifestano preoccupanti forme di aggressività. La ricerca evidenzia anche che l'aggressività di un programma non è data solo dal contenuto ma anche dal tipo di realizzazione, dal montaggio e dagli effetti sonori. In Italia, il Comitato nazionale per la bioetica denuncia anche un "effetto cumulativo" nel tempo degli stimoli aggressivi televisivi ed è per questo motivo che i minori più a rischio sono quelli che passano costantemente un certo numero di ore davanti al piccolo schermo.

Il Ministero per l'innovazione e le tecnologie (*Il Sole 24 Ore*, 7 giugno) ha istituito un Comitato tecnico interministeriale per l'uso consapevole di Internet; tale organismo dovrà definire, monitorare e valutare i risultati di una strategia unitaria di intervento per garantire a tutti gli utenti di usufruire delle comunicazioni elettroniche proteggendo nello stesso tempo alcune categorie più deboli ed esposte ai rischi di suggestioni ingannevoli. Tipico esempio: i fanciulli insidiati via Internet dai pedofili. Ernesto Caffo, in occasione del quindicesimo anniversario della fondazione di Telefono azzurro (*Donna Moderna*, 19 giugno) sottolinea, infatti, come non si debba abbassare la guardia.

Pedofilia

Il Papa definisce la pedofilia un crimine e un peccato scandaloso. Nessuna tolleranza per i sacerdoti che si sono macchiati di tale colpa (*la Repubblica*, 24 aprile). Negli Stati Uniti sono stati già rimossi più di cento preti colpevoli di tale reato come è emerso (*Avvenire, Sole 24 Ore, Corriere della Sera*, 23 aprile) dal summit con i cardinali americani sulla pedofilia, svoltosi alla presenza dei Giovanni Paolo II. Già l'anno passato il Papa aveva riservato alla Congregazione per la dottrina della fede la competenza su una serie di gravi delitti contro la santità dei sacramenti, pedofilia compresa. L'Arcidiocesi cattolica di New York (*la Repubblica, Il Giornale*, 5 aprile) ha consegnato alla magistratura una lista di sacerdoti accusati di abusi sessuali nei confronti di minori tra i 5 e i 15 anni. Il Vaticano viene citato in giudizio per almeno due casi che si sarebbero verificati in Florida e nell'Oregon perché secondo l'accusa, per evitare che i sacerdoti fossero sottoposti a processo, venivano trasferiti di Stato in Stato o addirittura all'estero.

Don Fortunato Di Noto, fondatore di Telefono arcobaleno, che da anni si batte contro la pedofilia su Internet (*Vita*, 26 aprile) insiste sulla necessità che le istituzioni si impegnino sempre di più perché «il crimine tecnologico è molto veloce». Difatti, il periodico in questione è riuscito a infiltrarsi, per un'inchiesta, in una rete di siti pedofili che cambiano continuamente sede e intermediari finanziari, ma che muovono milioni di dollari e altrettante immagini oscene; l'infiltrazione è stata così semplice (purché si pagasse) che l'iscrizione al sito è stata fatta con il nome di fantasia di Pippo Peppo, della città di Panino. Quel che interessa sono solo i pagamenti con carte di credito sulle quali si chiudono facilmente gli occhi a causa delle più che forti tangenti che si percepiscono.

Con un'operazione iniziata a dicembre e che ha interessato 16 nazioni (e che ha visto per adesso tre italiani coinvolti) FBI e Carabinieri (*Corriere della Sera*, 11 maggio) sono riusciti a identificare circa 200 pedofili. Citando le vicende di alcuni "insospettabili" (*L'Espresso*, 23 maggio) si sottolinea che lo scambio gratuito di materiale pedopornografico, in Italia, è punito con un massimo di tre anni e non prevede l'arresto.

Razzismo

Fra i diversi episodi di razzismo riportati dalla stampa in questi mesi, alcuni toccano più da vicino i bambini e gli adolescenti di origini non italiane. Il 29

aprile del 2001, a Salandra, una folla di 500 persone si raduna nottetempo sotto un orfanotrofio che ospita 31 minori albanesi. I carabinieri li salvano a stento dal linciaggio. Alla scuola multietnica Sandro Pertini di Roma, il 7 maggio del 2001, un gruppo di ragazzi sequestra e minaccia con calci, pugni e un coltello un bambino cingalese. Il 25 maggio del 2001 a Rizza (Varese) un senegalese denuncia il caso di un'azienda di Verona che ha fatto costruire bagni separati per i dipendenti extracomunitari. Altri casi di inequivocabile razzismo si verificano nel mondo dello sport specialmente nelle regioni del Nord, ma quando una bambina indiana di 9 anni viene insultata e malmenata dai compagni di classe, all'Istituto privato Zaccaria di Milano, il rettore definisce l'episodio come "una ragazzata".

Secondo un sondaggio condotto da Renato Manheimer, il 33,6% degli interpellati ritiene la presenza di extracomunitari una minaccia per la qualità dell'istruzione dei propri figli e il 42% li considera un costo per la società perché «sfruttano il nostro welfare».

A Firenze (*La Nazione*, *la Repubblica*, 3 aprile, e *Avvenire*, *l'Unità*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Il Giornale di Sicilia*, *Il Tempo*, 4 aprile) un indiano sedicenne, adottato, si suicida lasciando scritto di sentirsi continuamente deriso per la sua pelle scura. «Solo a casa stavo bene - continua - fuori era l'inferno. A scuola non mi hanno mai accettato; per strada mi prendevano in giro. Per me sono stati nove anni di infelicità. Non prendetevela con i miei genitori: loro sono stati meravigliosi. Ma qui in Italia tutti mi hanno sempre guardato come un diverso». Fonti scolastiche hanno sostenuto che nessuno aveva mai sospettato nel ragazzo una simile tensione né un tale disagio. Michele Paradisi, direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per la Toscana, con una lettera al giornale (*La Nazione*, 5 aprile) ribatte che "la scuola si deve sentire responsabile di questa triste storia" e chiede di intensificare i già notevoli sforzi, per altro riconosciuti, ai docenti.

Famiglia

Per aiutare le giovani coppie, il ministro per il Welfare, Roberto Maroni (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, 5 aprile) ha preannunciato la presentazione di un disegno di legge che prevede sgravi e agevolazioni fiscali con particolare riferimento all'acquisto dell'abitazione. Il sostegno non è estensibile alle coppie di fatto anche se con prole; alle accuse di discriminazione si risponde che comunque i soggetti deboli come i minori saranno sempre garantiti. «D'altra parte - sostiene Francesca Martini, responsabile della Lega Nord per la famiglia - quando si parla di risorse comunitarie bisogna per forza fare riferimento a soggetti giuridici». Requisito che manca alle coppie non sposate.

Intanto, la Regione autonoma Valle d'Aosta (*Insieme*, 26 giugno) è la prima regione italiana a riconoscere le coppie di fatto. Il provvedimento, approvato dal Consiglio regionale, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa.

«Sulla difesa della famiglia, Maroni è sulla strada giusta» sostiene Ernesto Caffo il quale aggiunge, però, che è necessario impegnarsi ancora di più (*La Pa-*

dania, 7 aprile) soprattutto in considerazione di tutto quello che non è stato fatto negli anni trascorsi. Della famiglia, che secondo Caffo è molto vicina al disfacimento, molto si parla a livello teorico ma poco si fa in termini concreti. La soluzione di molti problemi sarebbe quella di dare risposte reali agli adulti in difficoltà, ma fino a ora la famiglia è sempre stata considerata una struttura nella quale tutto funziona “nonostante tutto” e sulla quale dal dopoguerra in poi sono stati fatti gravare tutti i problemi dei suoi singoli membri. In realtà, nella società attuale la famiglia risulta sempre più un nucleo isolato e privo di solidarietà; per questo servono servizi e risorse perché «una famiglia che funziona bene riesce anche».

Alla mancanza di sostegni sarebbe dovuta anche la scarsa natalità nazionale (*Salute de la Repubblica*, 11 aprile) secondo i dati del Censis e dell'Eurispes. «Non possiamo continuare a lamentare la mancanza di bambini – sostiene Giuseppe Roma, direttore del Censis – e contemporaneamente non fare nulla per sostenere la maternità razionalizzando i servizi offerti alle famiglie e sostenendole con concreti sussidi come avviene in altri Paesi». Per Chiara Saraceno, docente all'Università di Torino, «i lavori flessibili non sono certo un passo verso la stabilità e in queste condizioni è difficile che si possa pensare a procreare. Per questo è importante che i sostegni alle donne che decidono di avere figli facciano parte di un pacchetto più vasto e significativo».

Difatti (*Il Messaggero*, 28 aprile) sono estremamente positivi i risultati di una sperimentazione che dura da tre anni: grazie al reddito minimo di inserimento ben 1.700 famiglie sono uscite dalla povertà. La sperimentazione – che il ministro Maroni vuole estendere a tutta Italia – interessa 39 Comuni di cui 24 nel Mezzogiorno. Il Ministro del welfare, nel quadro della riforma federalista, vorrebbe inserire l'operazione già nella prossima legge finanziaria. Sulla base di questa sperimentazione, in diverse città è stata segnalata una riduzione della microcriminalità.

Proprio in occasione della prima celebrazione in Italia della Festa della famiglia (*La Padania*, 11 maggio) il ministro Maroni ha espresso il proprio impegno perché questa torni al centro della politica anche secondo il dettato costituzionale. «La famiglia – ha detto – è il più grande ammortizzatore sociale di cui disponiamo: perdita del lavoro, handicap, assistenza agli anziani. Tutto è a carico della famiglia la cui funzione di ammortizzatore non è mai stata considerata in maniera adeguata. Entro settembre sarà pronto un “libro bianco” sul welfare che avrà un intero capitolo dedicato alle soluzioni legislative che vogliamo adottare in proposito. Ci proponiamo di fare, insomma, quello che non è mai stato fatto da nessuno negli ultimi cinquant'anni».

Purtroppo, almeno per adesso, i dati (*La Stampa*, 26 maggio e 9 giugno) non sono confortanti: le famiglie povere, soprattutto quelle con bambini, sono in aumento e negli ultimi cinque anni sono cresciute di ben 600 mila unità. L'aumento di povertà più marcato si è verificato nell'Italia centrale dove la percentuale delle famiglie coinvolte nel fenomeno è passata dal 5,7 del 1996 al 9,7 del 2001. Per la sociologa Chiara Saraceno «il nostro settore assistenziale è lacunoso, pletorico e senza efficacia». Secondo un libro di prossima pubblicazio-

ne, comunque, il disinteresse verso “gli esclusi” non è una caratteristica degli ultimi anni di “rampantismo”. Il libro fa riferimento agli anni 1997-2001 e questo è il suo esordio: «La questione della povertà e dell'esclusione sociale fa ancora molta fatica a imporsi nelle agende della politica: non rappresenta né un'emergenza verso cui mobilitare risorse né una sfida nei confronti di assetti istituzionali consolidati né un'occasione per discutere a fondo e ridefinire il modello di cittadinanza sociale che si intende promuovere».

Più in generale, però, (*Il Messaggero*, 26 giugno) nel 2001 tutte le famiglie, secondo l'Istat, hanno tagliato le spese. L'indagine sui consumi rivela un calo del 2,7% al netto dell'inflazione e, secondo i sindacati dei consumatori, questo non è che l'inizio. Nel Mezzogiorno la spesa si è contratta del 2% e la forbice di spesa tra una famiglia media del Nord e una del Sud si allarga a ben 675 Euro. Sull'andamento generale avrebbe inciso la “batosta” sui mutui casa, il rincaro degli affitti e delle assicurazioni.

Pure, sono molte le proposte del Governo che ruotano intorno al sostegno familiare. Luisa Santolini, presidente del Forum delle associazioni familiari (un'organizzazione che raccoglie 36 associazioni di area cattolica), sostiene: «Non abbiamo niente da eccepire sulle proposte del Ministro per il Welfare, Roberto Maroni; ciò che gli chiediamo sono le applicazioni concrete». E Angela Nava, presidente del Coordinamento genitori democratici, aggiunge: «Della famiglia si è parlato molto, ma stiamo vedendo poco anche a livello di alcune annunciate iniziative regionali come quelle del Lazio. Di concreto è arrivato solo il decreto Tremonti, una deduzione fino a 2.000 Euro per ogni bambino ospitato in un asilo nido aziendale. Lo sconto, però, è riconosciuto solo per asili nido realizzati nei luoghi di lavoro e gestiti dai Comuni. A parte la scarsità di simili realizzazioni, non si capisce perché le deduzioni non si possono applicare anche per gli asili nido autorganizzati o gestiti da cooperative sociali».

Non sono, però, le sole condizioni economiche a rendere sempre più complicata la vita familiare che evidentemente risente dei nuovi assetti sociali, spesso pesanti e complicati. Sette bambini su dieci, infatti (*Il Messaggero*, 26 aprile) confessano di avere il nonno come unico punto di riferimento familiare. La figura del padre, in pratica, viene a mancare. Per una volta, bambini e pediatri condividono la stessa opinione: i padri moderni non superano l'esame di educazione. Eterni adolescenti o sergenti di ferro non riescono a proporsi come punto di riferimento. Uno studio dell'Associazione psicologi e pediatri (EAP) compiuto su circa 1.200 bambini conclude che i padri non piacciono soprattutto perché, incapaci di trovare una giusta misura al loro stesso modo di vivere, evidenziano tutti un atteggiamento che punta esclusivamente al successo sia pure nei diversi campi in cui si sentono più dotati: abbiamo così i papà “Peterpan” o “Mangiafuoco”, i manager, i cybernauti, i supersportivi e perfino i “Dongiovanni”. Tutti, comunque, inadeguati a instaurare un rapporto di affettuosa capacità educativa. Tanto è vero che i modelli di riferimento sono il presidente Azeglio Ciampi, Maurizio Costanzo e il mister della Nazionale, Trapattoni.

Fortunati, quindi, i piccoli che hanno ancora un nonno, la cui importanza è dimostrata dal fatto che, nelle famiglie in cui manca questa figura, i disagi edu-

cativi sono superiori al 53%. Ma non è tutto. Secondo il bilancio di Telefono azzurro per il 2001, sono decine (*La Padania*, 2 giugno) le telefonate dei genitori che temono di arrivare a uccidere i propri figli. Nel fare il punto su 15 anni di attività, Ernesto Caffo, presidente e fondatore dell'associazione, ha sottolineato che la maggiore difficoltà resta quella di individuare un punto a cui indirizzare le richieste di aiuto sia dei giovani sia degli adulti. Caffo ha anche rinnovato le critiche ad alcune trasmissioni televisive di cronaca sostenendo che l'insistenza morbosa su specifici particolari, oltre che indurre fenomeni imitativi, determina una vera e propria "tossicità informativa" molto destabilizzante sulla psiche di soggetti, non solo minori, più deboli.

Ma cosa succede nella famiglia italiana? (*Donna moderna*, 19 giugno) dove sembra essere entrata una ventata di violenza che sfocia nei numerosi infanticidi, parricidi e matricidi? Solo per l'anno 2000, l'EURES, istituto di ricerche economiche e sociali, ha contato 213 omicidi tra le mura domestiche; in 13 casi le vittime erano minori di 6 anni. Silvia Vegetti Finzi, docente di psicologia dinamica all'Università di Pavia, nel sottolineare come il preteso progresso civile non aiuta a superare certe pulsioni ancestrali ma anzi sembra esasperarle, sottolinea la sicura esistenza di un malessere diffuso. Secondo altri, la famiglia è lo specchio di una società plastificata dove tutto è - o dovrebbe essere - bello e perfetto, dove tutto si misura con il metro del successo. Delusioni e frustrazioni provocano depressioni capaci di esplodere in episodi di rabbia distruttiva. La psichiatra Federica Mormando sostiene che non ci sono da farsi troppe illusioni. Anche se le famiglie si accorgessero di situazioni di grave disagio non saprebbero a chi rivolgersi. «Da quando sono stati chiusi i manicomi - ha detto - lo Stato si disinteressa delle malattie mentali. Alcuni omicidi erano stati abbondantemente annunciati, ma nessuno se ne è curato».

Minori, disagio e società

Quali che ne siano le motivazioni (*Il Messaggero*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Liberò*, 18 e 19 aprile) gli adolescenti italiani, secondo numerosi psicologi, sociologi e pediatri, soffrono di una fragilità molto pericolosa perché cercano sempre più sostegno nell'alcol, nel fumo, nell'uso di droghe anche se leggere. Le conseguenze sono un crescente numero di patologie o di suicidio quando non nel suicidio vero e proprio. La conclusione è che necessiterebbero di molta più attenzione sia da parte delle famiglie sia da parte delle istituzioni.

Le paure dei giovani sono oggetto di un sondaggio (*Liberò*, 1 maggio) della Eta Meta Research svolto in una fascia di età che va dai 16 ai 32 anni. Anche in questa occasione il dito è puntato contro l'insicurezza e la paura della solitudine. Frutti evidenti di una società che, non solo a livello nazionale ma planetario, fa "letteralmente" paura.

Un progetto internazionale del Comitato italiano dell'UNICEF mette in luce che, in molti Paesi del mondo, l'essere femmina costituisce un rischio fin dalla nascita (*Anna*, 12 aprile); si propone, quindi, di diffondere la scolarizzazione femminile in Asia meridionale, in Africa, in Cina in modo che le donne siano più coscienti, quando sopravvivono all'infanzia, dei propri diritti. Lo

stesso settimanale cita il rapporto globale sui soldati bambini compilato da UNICEF e da Stop the Use of child soldier: 500 mila minori sono impiegati da decenni nelle guerre che imperversano ovunque sul pianeta. In Ruanda sarebbero almeno 15 mila, 10 mila in Sierra Leone, 14 mila nel Burundi, 7 mila in Mozambico, 14 mila in Colombia, almeno 6 mila in Kurdistan e altrettanti in Libano, 50 mila in Birmania. Napoleon Adok, sudanese, attuale ambasciatore ONU, è stato uno di loro e si dedica adesso al tentativo di porre rimedio a questa sciagura che coinvolge, sia pure in termini differenti, anche alcuni Stati europei.

Catherine Bertini, direttore uscente del World Food Program, agenzia dell'ONU con sede a Roma (*Il Messaggero*, 11 aprile) sostiene che «non potrà mai essere al sicuro un mondo pieno di gente priva di istruzione e disperata per la povertà».

Secondo il rapporto UNICEF nel «pianeta infanzia» un fanciullo su 12 muore prima dei 5 anni di età e per motivi in gran parte prevedibili (*Il Mattino*, 30 aprile); nello stesso documento si sottolinea che uno su quattro vive in condizioni di estrema povertà, in famiglie che hanno un reddito equivalente a meno di 1 dollaro al giorno. Secondo il documento preparatorio per la sessione ONU dedicata all'infanzia «Il periodo 1990-2000 è stato un decennio di grandi promesse e modeste realizzazioni degli impegni».

Soltanto nel 2001 (*La Stampa*, 30 aprile) almeno 12 mila bambini sono morti sul lavoro. È ancora ampiamente praticato, infatti, lo sfruttamento del lavoro minorile (*Famiglia Cristiana*, 14 aprile e 30 giugno); si calcola che i minori sfruttati - in molti casi in condizione di vera e propria schiavitù - siano almeno 250 milioni. Hanno dai 5 ai 14 anni e lavorano - molti sfruttati anche sessualmente - in condizioni fisiche e morali disastrose che infrangono palesemente la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre del 1948.

Il vertice della FAO (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *l'Unità*, *Il Messaggero*, 8 e 9 giugno) svoltosi a Roma ha affrontato il problema degli 800 milioni di persone che sperimentano sulla propria pelle in termini di fame, sete, malattie, schiavitù e guerre le tante disuguaglianze tra il Nord e il Sud del pianeta. Il presidente Berlusconi, nell'aprire i lavori, ha dichiarato che «ogni bambino che muore di fame è una sconfitta per l'umanità» e ha proposto di devolvere ai Paesi poveri fino all'1% del prodotto interno lordo dei Paesi industrializzati. Intanto il Governo italiano (*Avvenire*, 12 giugno) ha cancellato integralmente il debito estero del Mozambico.

Diouf Jacques, direttore generale della FAO (*La Stampa*, 20 aprile) si è rivolto al mondo perché ascolti un ultimo disperato appello: l'Africa muore. Non hanno di che mangiare almeno 815 milioni di persone. Di fronte ai deludenti risultati dei programmi è adesso indispensabile che i Paesi ricchi invertano la tendenza a ridurre gli aiuti agricoli a quelli poveri.

Il vice presidente della Banca mondiale, Jean Francois Richard (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *l'Unità*, 8 giugno) ha sostenuto: «Le nazioni del Terzo mondo perdono ogni anno 500 miliardi di dollari per le limitazioni imposte

dalla chiusura di alcuni mercati. I Paesi ricchi devono riaprire questi mercati». Sotto accusa (*Avvenire*, 12 giugno) anche la politica agricola degli Stati Uniti.

All'apertura della Conferenza dell'ONU sui diritti dell'infanzia, il segretario generale Kofi Annan (*Il Mattino, la Repubblica, Avvenire*, 9 maggio) ha affermato senza mezzi termini «Gli adulti hanno tradito i bambini»: schiavi, profughi, sfruttati sul lavoro o nei conflitti, uccisi dall'AIDS e da altre malattie dovute anche alla fame e alla sete, i fanciulli sarebbero vittime soprattutto dello scarso impegno dei Paesi più sviluppati. Nella stessa sessione ONU (*Corriere della Sera, La Stampa, l'Unità*, 10 maggio) il miliardario americano Bill Gates, fondatore della Microsoft, ha voluto costituire una Fondazione con 24 milioni di dollari e ha annunciato un programma che prevede una movimentazione di 50 milioni di dollari per una alimentazione sana e per la cura dell'infanzia soprattutto nei Paesi sottosviluppati. Gates, che non ha risparmiato critiche alla difesa a oltranza dei mercati del presidente Bush, ha dichiarato che «non vi è problema più urgente della salute dei nostri figli. Il vaccino contro il morbillo costa 25 centesimi, con 33 centesimi si può evitare la diarrea, le zanzariere costano poco di più. Sono costi minimi e è assurdo che non li sosteniamo. In Sud Africa e nello Zimbabwe metà dei quindicenni morirà di tubercolosi e di AIDS se non interverremo. E noi non siamo mai stati in una posizione migliore per garantire la salute globale». Per l'occasione anche il ministro italiano per il Welfare, Roberto Maroni, ha criticato gli Stati Uniti per aver fatto poco in questo campo e ha espressamente chiesto all'Unione europea di procedere da sola. Una certa tensione tra Europa e USA, insomma (*l'Unità*, 10 maggio) ha caratterizzato questa sessione ONU per la difesa dell'infanzia e ha raggiunto il suo apice quando gli Stati Uniti hanno insistito sulla legittimità di inviare anche i minorenni al patibolo.

Minori, legge e giustizia

È stata approvata in Olanda, sia pure con precise delimitazioni, (*Corriere della Sera, La Stampa, Avvenire*, 2 aprile) la prima più completa e articolata legge sull'eutanasia anche per i minori. La decisione ha suscitato, ovviamente, numerose critiche: a parte l'impegno del Consiglio d'Europa, preso nel 1999, per il divieto assoluto di tale pratica, è stata fatta rilevare la ipocrita contraddizione giuridico-legale che non abilita i minori alla firma di contratti, ma li autorizza a sottoscrivere un "libero consenso all'eutanasia".

Il rapporto annuale su *La condizione dei minori in Toscana* realizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (*La Nazione*, 16 maggio) per conto della Regione conferma un calo delle denunce a carico di minorenni; tali denunce riguardano per lo più ladruncoli anche se non mancano casi di bullismo o di violenza di "branco". Alta, invece, la percentuale delle denunce per uso di droga; nel 2000 ci sono stati due casi di morti per overdose. Secondo l'Istituto degli Innocenti, tuttavia, il rapporto mette in evidenza più luci che ombre.

Una panoramica generale del fenomeno della *baby* criminalità prescinde (*Avvenire*, 13 aprile) da caratteristiche geografiche e si estende abbastanza omogeneamente da Milano a Catania, da Cremona ad Amalfi. Mentre il criminologo

Duccio Scatolero sostiene che simili episodi non devono essere enfatizzati come fenomeno generalizzato ma visti solo come singoli casi isolati, il pedagogista Mario Pollo, docente dell'Università pontificia salesiana, afferma che «le baby gang sono la punta di un iceberg» sotteso da casi di bullismo di cui spesso non si viene neanche a sapere. La criminalità minorile, secondo Pollo, sarebbe responsabilità diretta - come in America - dei mezzi di comunicazione di massa.

«Ma inasprire le pene - sostengono in Lombardia (*Avvenire*, 16 aprile e *Vita*, 26 aprile) i cappellani delle carceri minorili - non serve», e insieme a quella parte di volontariato che si occupa di minori (Caritas ambrosiana, CNCA, Compagnia delle opere, Conferenza regionale volontariato e giustizia) dissentono dalla riforma proposta per i tribunali minorili dal ministro per la Giustizia, Roberto Castelli. Quello che più preoccupa è la premessa della relazione introduttiva alla proposta di legge dove si afferma che a 16 anni la capacità di delinquere di un adolescente è già pressoché adulta. I cappellani hanno firmato un documento secondo il quale la scienza e l'esperienza internazionale smentiscono tale ipotesi. «Se la legge va in porto - afferma don Gino Rigoldi, cappellano dell'Istituto penale Cesare Beccaria - la maggior parte dei progetti che stiamo curando e che ci permettono il recupero del 70% dei ragazzi, andrà a rotoli». «Gli irrecuperabili - continua (*Vita*, 10 maggio) - non esistono». «Senza contare - commenta Gloria Mazzucato, docente di legislazione minorile e diritto penale all'Università Cattolica di Milano - che già dal 1764 Cesare Beccaria insegnava che il continuo inasprimento delle pene è criminogenico e individua più una risposta a un bisogno emotivo di sicurezza che una reale soluzione del problema».

La controversa riforma del diritto penale per i minorenni (*L'Espresso*, 18 aprile) viene affrontata in modo molto critico in un reportage di Chiara Valentini che titola significativamente *Giustizia in tono minore*.

Ma è giusto (*Io donna*, 6 aprile) abolire il tribunale dei minori? Aurora Lusardi, avvocato esperto in diritto di famiglia (che insieme a Sonia Viale ha materialmente steso il disegno di legge che riforma la giustizia minorile) è ovviamente per il sì; l'ex ministro per gli Affari sociali Livia Turco, invece, è decisamente contraria. Mentre la Lusardi critica in modo particolare il ruolo dei servizi sociali che dovrebbero limitarsi a monitorare le situazioni astenendosi dall'esprimere giudizi drastici e definitivi, spesso recepiti acriticamente dai giudici, Livia Turco sostiene che questa riforma è espressione di una cultura fortemente repressiva. «Se al tribunale dei minori - dice - si lasciano solo competenze penali, se si eliminano i giudici non togati, lasciando quindi fuori dal collegio giudicante la società e il suo progetto educativo, se si considerano i reati tipici dell'età evolutiva alla stregua di quelli commessi dagli adulti, si distruggono settant'anni di cultura giuridica minorile. Sono convinta che anche nella maggioranza parlamentare circolino molte perplessità».

Anche il presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali, Paola Rossi si esprime peraltro (*Il Tempo*, 5 maggio) contro l'aggravamento delle pene previste dalla proposta di legge Castelli perché abolisce il concetto stesso di recupero. «Nel settore - dichiara - ci sono, piuttosto, grosse carenze come la

mancanza di strutture adeguate e di personale. Sono quindi indispensabili nuovi investimenti possibili grazie alla legge quadro varata due anni or sono dall'ex ministro degli Affari sociali Livia Turco».

La proposta di riforma della giustizia minorile viene addirittura definita un "pasticcio" (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, 3 aprile) da uno dei più autorevoli osservatori e commentatori dei fenomeni minorili: il giudice Franco Occhiogrosso. Nella sua consueta rubrica *Educazione alla legalità*, Occhiogrosso scrive fra l'altro: «Quello che preoccupa non è tanto che alcune pene aumentino o che le competenze passino da un giudice all'altro, ma la cultura di fondo che non è dalla parte del minore, ma "contro Caino". E quindi contro quello che tutte le convenzioni internazionali proclamano. Nello stesso tempo, in materia di abuso, il Ministro più volte, in pubbliche occasioni, ha negato per principio l'attendibilità delle denunce fatte dai minori sostenendo che devono essere ragionevolmente fondate e introducendo, così, un potere discrezionale che la legge non consente; così si crea uno spazio di possibile impunità degli abusanti a danno delle vittime minori. Considerando, poi, causa di tutti i mali i giudici minorili onorari essi vengono soppressi o fortemente ridimensionati con l'argomento, pretestuoso e offensivo per i giudici togati, che essi sarebbero "condizionati" dai non togati. In realtà quello che così si cancella è la giurisdizione minorile *tout court* a favore di quella ordinaria».

Molto più sintetico (*Vita*, 10 maggio) Mario Nasone. «Diciottenni in carcere? - esclama - Un bel regalo per la criminalità!». Mario Nasone, 52 anni, conta su trent'anni di esperienza nel disagio giovanile, prima come volontario nell'associazione Agape di Reggio Calabria e assistente sociale, poi, da un anno, come dirigente del Centro servizi sociali per adulti del Dipartimento amministrazione penitenziaria di Reggio Calabria.

«Quello che deve allarmare (*Il Giorno*, 27 giugno) non è solo il disagio minorile, ma l'aumento della violenza contro i fanciulli»: così anche la Caritas attacca la riforma che «di fatto abolisce il tribunale per i minori sostituendolo con sezioni specializzate perché punta soprattutto sulla repressione e non sulla prevenzione». Alla presenza di Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, don Virginio Colmegna, direttore della Caritas ambrosiana, ha detto che è necessario difendere il diritto del minore in quanto persona, a essere sostenuto nella domanda di crescita educativa contro qualsiasi prassi che nasconda questo diritto «rendendo il minore soggetto-oggetto di violenza o strumento in mano a logiche adulte di potere».

CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nel mondo

I bambini e il traffico della droga nelle favelas di Rio de Janeiro*

Introduzione

Di solito, quando si parla dei bambini delle favelas di Rio de Janeiro, si pensa ai bambini di strada. Certo, a Rio de Janeiro ci sono anche i bambini di strada, *meninos/meninas de rua*, circa 2.500, ma non vivono nelle favelas, sono bambini abbandonati, senza casa che vivono nella parte urbanizzata di Rio, che escogitano stratagemmi per sopravvivere e sniffano colla per allontanare la fame. Oppure i bambini delle favelas di Rio sono spesso associati al fenomeno della prostituzione minorile. Certamente anche a Rio la piaga della prostituzione minorile è presente, ma non nelle favelas, bensì nelle zone turistiche, quali il lungo mare di Copacabana.

I bambini del *morro*, cioè i bambini delle favelas – in quanto le favelas sono per la maggior parte costruite sulle colline, *morro* – vivono un altro dramma, sconosciuto al mondo occidentale e alla stampa internazionale e trascurato dal governo sia federale che regionale. Si tratta del coinvolgimento dei bambini nelle guerre per il controllo territoriale del traffico della droga conteso tra le diverse fazioni, quali il Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos. Stiamo parlando di 5.500 bambini coinvolti in qualità di: *soldado*, *olheiro* (osservatori/guardiani), *fogueteiro* (sentinelle), *mensageiro*, *vapor* (venditori) e perfino *donos de boca* (capi banda)¹.

È sconcertante notare come a poche centinaia di metri dai quartieri benestanti di Rio, esista un altro mondo, dove gli adolescenti fanno la guerra con kalashnikov e bazooka. Due mondi che si sfiorano ma radicalmente diversi. Due realtà che si mischiano solamente, quando la ricca borghesia *carioca* (*carioca* è il termine con il quale si definiscono gli abitanti di Rio de Janeiro) si avventura nelle favelas per comprare una dose di “vita artificiale”: cocaina e marijuana,

* Massimo Toschi, Associate expert presso l'Ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati. Le opinioni espresse nell'articolo sono dell'autore e non riflettono necessariamente quelle delle Nazioni unite.

¹ Dati contenuti nello studio *Child combatants in organized armed violence. A study of children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*, Luke Dowdney, Viva Rio, Rio de Janeiro, September 2002.

dietro il cui commercio si cela una guerra che dal 1987 a oggi ha sottratto la vita a 3.937 bambini². È una guerra giornaliera combattuta dagli adolescenti che uccide più bambini di quelli che muoiono nella maggior parte dei conflitti riportati nei notiziari televisivi; vittime delle guerre tra i vari *commando* della droga o con la polizia; uccisi per non avere rispettato gli ordini dei loro superiori, e in molti casi vittime innocenti colpite a morte da pallottole di rimbalzo o ammazzati durante le incursioni e le esecuzioni sommarie della polizia.

Tristemente trascurata dalla comunità internazionale e dalle istituzioni brasiliane, questa problematica fortunatamente non è stata dimenticata dalle organizzazioni non governative, in particolare dall'organizzazione Viva Rio, che da diversi anni lavora con questi bambini. Lo scorso settembre Viva Rio ha organizzato il primo seminario internazionale volto a identificare possibili soluzioni. Nell'ambito di questo seminario è stata presentata la ricerca *Child combatants in organised armed violence: children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro* (Bambini combattenti nella violenza armata organizzata: bambini e adolescenti coinvolti nelle guerre territoriali tra i gruppi che controllano il traffico della droga).

Questo articolo si propone, dunque, da una parte di presentare la problematica, basandosi sul dibattito promosso dal seminario, sui risultati dello studio, sulla definizione elaborata dai partecipanti, sulla visita dell'autore in prima persona alle favelas e ad alcuni progetti, dall'altra di presentare le iniziative e misure discusse per migliorare la protezione di bambini coinvolti in questa piaga.

Il seminario internazionale

Il seminario ha permesso di discutere per la prima volta la problematica a livello internazionale. Oltre a rappresentanti delle organizzazioni non governative brasiliane e di tribunali per i minori dello Stato di Rio de Janeiro, erano presenti anche rappresentanti dell'UNICEF, UNESCO, Ufficio delle Nazioni unite del Rappresentante speciale per bambini e conflitti armati, British Council, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Ford Foundation, Human Rights Watch, International Alert, Save the Children Svezia, Save the Children Regno Unito e dell'Ufficio dei Quaker presso le Nazioni unite. Il seminario si proponeva i seguenti obiettivi:

- presentare i risultati della ricerca di Viva Rio e ISER: *Child combatants in organised armed violence: a study of children and adolescents in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*;

² Dati contenuti nello studio *Child Combatants in Organized Armed Violence: A study of children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*, Luke Dowdney, Viva Rio, Rio de Janeiro, September 2002.

- raggiungere un consenso tra i partecipanti internazionali su una definizione dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata (*organised armed violence*);
- promuovere un dibattito internazionale sul coinvolgimento dei bambini nella violenza armata organizzata in altre zone del mondo che, come Rio de Janeiro, non sono ritenute ufficialmente in guerra;
- proporre iniziative per ottenere il riconoscimento della comunità internazionale.

Definizione

Lo studio presentato analizza le conseguenze sui bambini del traffico della droga e dell'intenso livello di scontri armati delle fazioni - sia tra loro che con la polizia - che causa un numero di decessi per arma da fuoco paragonabili al numero di vittime nei conflitti armati. Non essendo Rio de Janeiro in una situazione di guerra, seppure ci siano molte similitudini, gli adolescenti coinvolti come soldati nel commercio illecito della droga non possono essere considerati come dei bambini coinvolti nei conflitti armati, e quindi beneficiare del diritto umanitario relativo. Conseguentemente, i bambini del traffico della droga sono stati fino a ora classificati con definizioni relative alla delinquenza giovanile: giovani criminali oppure bande (*gang*). Come lo studio dimostra, seppure esistano molte similitudini tra i bambini del traffico della droga nelle favelas di Rio e le bande giovanili di altre grandi città, tale definizione non rappresenta correttamente la realtà della situazione.

Gli autori della ricerca hanno perciò proposto la definizione: **bambini coinvolti nella violenza armata organizzata**, che è stata poi sviluppata durante il seminario in modo da permettere comparazioni fra situazioni analoghe in altre regioni del mondo. Con tale definizione si intende comprendere: «ogni persona di età inferiore ai 18 anni che è coinvolta o partecipa nella violenza organizzata armata dove esistono elementi di una struttura di comando e di potere sopra un determinato territorio, popolazione locale o risorse». È interessante evidenziare come secondo i risultati dello studio le bambine sembrano essere esentate dal coinvolgimento diretto nella guerra della droga.

Durante il seminario si è anche accennato alla possibilità di sviluppare delle sinergie tra le organizzazioni che lavorano con bambini coinvolti in problematiche simili in altre regioni del mondo. Per citare alcuni esempi: nel crimine e nel traffico della droga a Johannesburg; nel traffico legato alla prostituzione in Thailandia; nel traffico delle armi leggere in Paraguay e Nicaragua; nel traffico e sfruttamento illegale delle risorse naturali in Congo. Le guerre per il controllo di questi traffici illegali e dei relativi territori rappresentano veri e propri conflitti, che però non sono ascrivibili al concetto "classico di guerra" con il fine di rovesciare il controllo statale, ma rientrano in un nuovo concetto di guerra, esclusivamente economico e concernente i traffici illegali.

Testimonianza

Particolarmente significativo ed emozionante è stato l'intervento/testimonianza di Vitor Belo, 17 anni, Favela Marés, ex-combattente della guerra della droga delle favelas: «I bambini che crescono nella situazione di povertà delle favelas, hanno accesso a una istruzione e assistenza sociale di dubbia qualità, a limitatissime opportunità professionali, vivono in situazioni familiari difficilissime e soprattutto mancano loro modelli positivi». Come Vitor, un elevato numero di questi adolescenti è cresciuto senza la figura del padre, o perché il padre era prigioniero o in quanto figli di ragazze madri. «Nella maggior parte dei casi, la ragione per la quale si decide di essere coinvolti nel traffico della droga è dovuta alla mancanza di alternative. Non siamo obbligati, accettiamo e cerchiamo di essere coinvolti perché non disponiamo di altre opportunità professionali, di sviluppo sociale e di modelli da seguire. Sono i *donos de boca* (manager locali del traffico della droga) che ci fanno da esempio. Lavorare per loro vuol dire guadagnare facilmente e avere un arma in mano ti permette di ottenere il rispetto di tutta la comunità».

È importante far notare che i *donos* hanno anche un importantissimo ruolo nella favela nell'assicurare ordine e sicurezza. Nelle favelas, infatti, stupri e furti sono quasi inesistenti, grazie all'ordine garantito dai *donos*, in quanto rappresenterebbero un disturbo ai loro traffici. Allo stesso tempo sostengono anche la vita sociale delle loro comunità organizzando feste ed eventi goliardici. Tutto questo in cambio del loro silenzio.

«Essere coinvolti - continua Vitor - è semplice, incomincia con una offerta del tipo "ti do venti dollari se porti questa busta a quella persona laggiù", oppure "ti do venti dollari se controlli se arrivano dei poliziotti e nel caso in cui li vedi arrivare, fai partire un fuoco d'artificio". Si inizia a lavorare come *olheiro o fogueteiro* (sentinelle), in seguito si diventa *soldado* e in alcuni casi si può diventare addirittura *dono*. Si guadagna bene, permettendoci non solo di sfamare le nostre famiglie ma anche di poter comprare le "nike" e impressionare le ragazze quando si va ai *baile funk*». Stando alla ricerca condotta da Viva Rio il 50% dei ragazzi intervistati non vuole lasciare il proprio "lavoro". Come Vitor, a 17 anni, un elevatissimo numero di adolescenti si trova ad avere già due bambini con due ragazze diverse. In alcuni casi concepiti "giocando al trenino" tanto di moda durante i *baile funk*, dove rapporti sessuali senza protezioni, si alternano alle danze e alle canzoni che invitano a stupri e lotte mortali.

Proprio nei giorni del seminario, in Brasile è uscito nelle sale cinematografiche *Cidade de Deus*, un film nel quale è trattata la problematica dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata. *Cidade de Deus*, prende il nome da una delle favelas di Rio e, a detta degli stessi bambini delle favelas, descrive in modo estremamente realistico la vita di questi ragazzi, il commercio della droga, la corruzione generalizzata della polizia, le esecuzioni sommarie, i combattimenti, la mancanza di alternative, e il rapporto particolare con la morte. Nel passato sono stati prodotti altri due film che toccano questa tematica: *Notícia de*

una guerra *particular* nel quale è descritta la storia del commercio della droga nelle favelas di Rio, dalla marijuana della fine degli anni Sessanta all'esplosione, a metà degli anni Settanta, del commercio della cocaina e della nascita del Comando Vermelho, delle altre fazioni concorrenti e le conseguenti guerre per il controllo dei territori. In un altro film, *Pixote*, questa realtà è vista attraverso gli occhi di un bambino di strada di dieci anni, interpretato da un vero *menino de rua*, Fernando Ramos da Silva, che nel 1987, sei anni dopo l'uscita del film, venne ucciso dalla polizia in circostanze non chiare. Come già detto, il rischio di morire per questi bambini è altissimo.

Tuttavia, come emerso dalla testimonianza di Vitor: «da quando sono padre di due bambini ho iniziato a pensare che non potevo rischiare di morire o essere messo in prigione – come è successo al padre – perché dovevo occuparmi di loro e non volevo che si ritrovassero nelle stesse condizioni nelle quali sono cresciuto, con il costante rischio della morte che ti cammina accanto. Ho quindi iniziato a cercare una alternativa a quella vita e trovare un lavoro legale». E Vitor l'alternativa l'ha trovata grazie a un progetto di Viva Rio. Al fine di arginare il fenomeno, occorre proprio questo: offrire ai bambini delle favelas un modello di vita e opzioni professionali alternative per farli uscire dal rischio di cadere nel traffico mortale della droga.

Progetti sociali di prevenzione e riabilitazione

Nel caso di Vitor, l'alternativa di vita è stata offerta dal progetto *Luta pela Paz* promosso da Viva Rio, nella favela Marés. Con l'autorizzazione del *dono* locale, Viva Rio ha promosso un programma nell'ambito del quale si combinano classi di cittadinanza, corsi di pugilato e si offre un'opportunità professionale a un gruppo di 45 ragazzi. Durante la visita del progetto, l'autore dell'articolo ha potuto osservare in prima persona la sconcertante immagine di una decina di adolescenti armati che stavano pattugliando un'entrata della favela, allarmati da una possibile incursione di un *commando* nemico. La visita del progetto per una persona esterna alla favela è stata possibile solamente grazie alla presenza di Vitor e del coordinatore del progetto, Luke Dowdney, nello stesso veicolo. Questo progetto funziona, al tempo stesso, come strumento di prevenzione e di rientragione per gli adolescenti del Marés. Grazie alle possibilità create da *Luta pela Paz*, Vitor sta lavorando presso un'organizzazione non governativa locale come manovale e ha ripreso gli studi. E come lui altri trenta ragazzi, grazie a questo progetto, stanno ricostruendo la fiducia in se stessi, imparando a interagire con i coetanei in maniera pacifica e ad acquisire un'attitudine positiva verso il mondo al di fuori della favelas.

Durante la seconda giornata del seminario, il dibattito si è concentrato sulle iniziative da promuovere a livello internazionale per la protezione dei diritti di questi bambini.

Iniziative internazionali

I partecipanti internazionali hanno concordato che gli strumenti del diritto internazionale a disposizione sono già molteplici e non si ritiene necessario promuovere un'ulteriore convenzione, ma utilizzare quelle esistenti. Le tre principali iniziative sulle quali concentrarsi sono le seguenti.

- Innanzi tutto, a questi bambini sono stati violati i diritti riconosciuti nella Convenzione dei diritti dell'infanzia ed è necessario informare il Comitato sui diritti dell'infanzia di Ginevra al riguardo, sia attraverso un rapporto alternativo delle ONG in occasione del prossimo rapporto del Governo brasiliano, sia inviando una copia dello studio di Viva Rio al Comitato, che attualmente tra i suoi dieci membri include la brasiliana Marília Sardenberg.
- La seconda iniziativa è ricollegata al programmato studio delle Nazioni unite sulla violenza contro i bambini. Al fine di integrare nello studio la tematica dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata occorre agire attraverso un'azione di *lobby* con le tre agenzie delle Nazioni unite che coordinano lo studio: UNICEF, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'ufficio dell'Alto commissariato per i diritti umani (HCHR), il cui neo-commissario per i diritti umani recentemente nominato è il brasiliano Sergio Vieira de Mello. Questo studio potrebbe rappresentare un importantissimo strumento per integrare la problematica dei bambini coinvolti nella guerra del traffico della droga di Rio nell'agenda delle Nazioni unite. È indicativo ricordare in merito che anche il processo di riconoscimento dei bambini coinvolti nei conflitti armati da parte della comunità e del diritto internazionale iniziò da uno studio simile, il famosissimo *Graca Machel Study*. La proposta originaria dello studio della violenza contro i bambini emerse dalle raccomandazioni del Comitato di Ginevra, poi riprese dalla Commissione per i diritti umani nella risoluzione *Child Resolution 2001/75* che ha condotto la terza commissione dell'Assemblea generale a richiedere al Segretario generale di preparare questo studio (Risoluzione A/RES/56/138).
- La terza strada da percorrere è nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), e più precisamente delle Convenzioni 138 e 182 che contengono disposizioni indirizzate allo sfruttamento del lavoro minorile. Di particolare rilievo sono le raccomandazioni collegate alla Convenzione 182, in quanto fanno riferimento specifico alle «attività illegali legate al traffico della droga e al possesso illegale di armi da fuoco». È stato suggerito agli organizzatori del seminario di inviare una copia dello studio all'ufficio dell'OIL in Brasile e di invitarlo a garantire un più efficace monitoraggio dell'applicazione delle convenzioni menzionate.

I partecipanti hanno indicato altre iniziative da promuovere a livello internazionale, e in particolare le seguenti.

- Considerando che la radice del problema dello sfruttamento di questi ragazzi risiede nel commercio della droga, è stata sottolineata la necessità di sollevare la questione con l'Ufficio delle Nazioni unite per il controllo della droga e per la prevenzione del crimine per esplorare la possibilità di azioni concrete per la protezione dei minori coinvolti. A livello regionale, una simile iniziativa potrebbe essere promossa con la Commissione interamericana per il controllo della droga (CICAD), nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA).
- Sempre a livello dell'OSA, sarebbe importante verificare la possibilità di coinvolgere la Commissione e la Corte interamericana per i diritti umani.
- Un'altra azione che merita dovuta attenzione è la campagna contro la produzione e il commercio illegale di armi leggere. Come evidenziato dai risultati dello studio di Viva Rio, le armi utilizzate dai bambini coinvolti nella violenza armata organizzata di Rio sono le stesse utilizzate nelle zone di guerra. Sono state menzionate le risoluzioni 1216 e 1379 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite indirizzate ai bambini coinvolti nei conflitti armati, ma delle quali potrebbero beneficiare anche i bambini del traffico della droga. In queste risoluzioni si riconosce l'impatto sui bambini della proliferazione delle armi leggere e si invitano tutti gli Stati membri delle Nazioni unite insieme alle aziende produttrici a limitare il commercio illegale. In particolare la Risoluzione 1379 invita gli Stati membri a scoraggiare le aziende produttrici a commerciare con le parti coinvolte nei conflitti armati e ad adottare misure contro le aziende coinvolte nel commercio illegale di armi leggere.

A tale riguardo, è stato menzionato che le stesse imprese brasiliane del settore militare producono armi leggere la cui vendita è vietata sul territorio federale, ma che vengono esportate al vicino Paraguay, dal quale poi rientrano illegalmente sul mercato nero brasiliano, fenomeno conosciuto come "effetto boomerang".

È evidente, quindi, il ruolo che il settore privato potrebbe avere nel limitare questo commercio. I partecipanti del seminario hanno suggerito di esplorare con UNDP il potenziale di sviluppare collaborazioni con il settore privato nell'ambito del *Global Compact*.

Un'iniziativa particolarmente significativa per fare capire le dimensioni del problema delle armi da fuoco leggere a Rio de Janeiro è il risultato della campagna promossa da Viva Rio *Arma nao! Ela ou eu*, grazie alla quale sono state raccolte 100 mila armi da fuoco leggere. Con questa iniziativa si invitavano le donne di Rio a minacciare gli uomini della propria famiglia in possesso di armi da fuoco "Arma no! o lei o io". Le 100 mila armi da fuoco raccolte sono state distrutte in un evento organizzato allo stadio Maracanà.

Conclusione

Il seminario organizzato da Viva Rio, ha permesso di far uscire dall'ombra questa drammatica ferita della *Cidade Maravilhosa*, i cui bambini sembrano essere dimenticati dall'abbraccio che la famosa statua del Cristo Redentore costruito sulla cima del Corcovado regala alla città. Rio de Janeiro è una metropoli piena di contraddizioni, così come il Brasile. Il Brasile è al nono posto mondiale per la ricchezza annua prodotta, ma allo stesso tempo al terzultimo posto per la distribuzione di ricchezza tra gli abitanti. E la situazione di Rio riflette appieno il dato nazionale. Mentre i *favelados* del *morro* guadagnano mensilmente non più di 200 reais, a Ipanema e Leblon ci sono ragazzi della "Rio bene", che sono i principali consumatori del mercato della droga. Durante il seminario è stato presentato il videoclip della canzone *Soldado do Morro* del cantante MVBill (originario di Cidade de Deus). Nel testo della canzone, MVBill - soprannominato *Mensageiro da Verdade* - si rivolge con il termine *desgraçados* ai ricchi *cariocas* che consumano cocaina e disprezzano i *favelados* e per i quali 200 reais significano la dose per un sabato sera. Una droga che tristemente uccide due volte: i ragazzi che la consumano e quelli che la commerciano.

Esperienze e progetti in Italia

Isola che non c'è*

Introduzione

Il campo delle politiche sociali, di promozione del benessere comunitario, degli interventi educativi è stato investito, negli ultimi anni, da processi di mutamento e innovazione tanto diffusi quanto profondi, che sono “sfociati” nel varo di provvedimenti legislativi nazionali (primo tra tutti la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che, per la loro rilevanza, sono stati definiti epocali.

L'innovazione si è prodotta sul piano politico, dell'impianto e della stessa concezione dei sistemi di *welfare* ma, anche, su quello delle pratiche, dell'approccio alla lettura dei bisogni, all'organizzazione dei servizi, alle politiche di valutazione della qualità, alle forme di coinvolgimento dell'utenza nella gestione e nella valutazione.

Le cause dei processi di mutamento prodottisi sono note. Si trattava - da un lato - di contenere e razionalizzare la spesa e - dall'altro - di fare fronte a una domanda sempre più differenziata e consistente.

L'innovazione - prodottasi in centinaia di azioni - sembra aver fornito esiti positivi ma, in generale, i progetti non hanno avuto la capacità di dispiegare i propri effetti oltre l'ambito locale di attivazione.

La limitatezza e la parzialità delle azioni di “disseminazione” e “moltiplicazione” è stata così evidente da comportare un profondo ripensamento della struttura e della logica della programmazione comunitaria in campo sociale e della promozione del benessere comunitario; ma già nel precedente periodo di programmazione, alcuni progetti hanno effettivamente prodotto mutamenti rilevanti, sia nelle politiche di settore sia negli approcci alla concezione e all'organizzazione dei servizi e stanno a dimostrare che l'obiettivo di “impattare” i sistemi è, effettivamente, realizzabile.

* Paolo Peruzzi, direttore di Koinè cooperativa sociale di tipo A, per la quale, tra l'altro, si è sempre occupato di progettazione sociale e di direzione dei progetti di innovazione. Koinè, che ha sede ad Arezzo, è la prima impresa sociale ad aver conseguito la certificazione etica SA 8000, impiega stabilmente oltre 260 lavoratrici (gran parte delle quali socie), gestisce più di 30 servizi socioassistenziali ed educativi nel territorio aretino con oltre 700 utenti medi giornalieri. Maggiori informazioni sono reperibili nei siti www.koine.org e www.reteisola.it

Tra queste esperienze, un indubbio e particolare valore ha il caso *Isola che non c'è*, un'iniziativa di innovazione promossa dalla Regione Toscana nel settore dei servizi socioeducativi alla prima infanzia e nelle politiche attive del lavoro.

Le note che seguono espongono analiticamente i risultati conseguiti in questa iniziativa.

Il progetto

Il progetto *Isola che non c'è*, promosso dalla Regione Toscana, di cui è *project leader* la cooperativa sociale Koinè di Arezzo e alla cui attuazione hanno concorso anche altre cooperative sociali toscane, era stato concepito per conseguire due obiettivi fondamentali: concorrere a estendere e diversificare le reti dei servizi all'infanzia e creare nuova occupazione.

L'iniziativa – che si è svolta tra l'autunno 1998 e il marzo 2001 nell'ambito del PO Parco Progetti con un importante contributo finanziario dell'Unione europea e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – ha conseguito gli obiettivi attesi e per questo è stata segnalata – da commissioni di esperti nazionali, dalla Unione europea e dalla stessa Regione Toscana – come esempio di buona prassi nel campo della creazione di occupazione, dell'innovazione dei sistemi di *welfare*, delle azioni di sviluppo dell'economia sociale e solidale.

Ambiziosamente, *Isola che non c'è* si proponeva come laboratorio sperimentale e di validazione di una “terza via” alla riforma dei sistemi di *welfare*, come alternativa alla visione centralista e burocratica che aveva distinto la gestione totalmente pubblica dei decenni precedenti e, anche, come alternativa alla visione – neoliberista – secondo la quale tutto dovrebbe essere regolato applicando logiche di tipo *merchant*, ovvero sia con il mercato quale unico regolatore.

Logica e obiettivi

I principali obiettivi del progetto – coerenti con la *vision* richiamata – erano stati esplicitati come segue.

- a) Sperimentare – in contesti diversi del territorio toscano – un prototipo innovativo di servizio socioeducativo all'infanzia centrato sul compito e capace di ottimizzare la relazione costi-benefici, in funzione del generare un reale spazio di mercato per l'attività di nuove imprese sociali.
- b) Costruire un sistema di indicatori di qualità che prendano in esame tutti i fattori educativi, sociali e gestionali del modello funzionale a garantire alla committenza standard certi ed elevati di qualità educativa del servizio.
- c) Certificare la qualità del modello sperimentale e costruire e promuovere un marchio di qualità dei servizi socioeducativi alla prima infanzia che lo identifichi, avviando, di concerto con i soggetti istituzionali coinvolti nel partenariato, azioni di promozione e marketing volte a rafforzare le prospettive di diffusione del modello in tutto il territorio toscano.

Vediamo adesso il dettaglio di alcuni aspetti essenziali del progetto e della logica da cui esso muoveva.

Estendere le reti dei servizi

L'iniziativa ha preso origine dalla constatazione di un dato di fatto: l'insufficienza quantitativa e qualitativa delle reti di servizio esistenti.

Nonostante i risultati positivi prodotti dalle politiche regionali e degli enti locali toscani e pur in presenza del forte impulso alla ripresa di investimenti e iniziative nel settore che è seguito al varo della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, la rete dei servizi socioeducativi alla prima infanzia resta - in senso quantitativo - molto sottodimensionata rispetto alle effettive necessità.

In Toscana, che pure vanta una rete articolata e diversificata di servizi, solo 18 bambini su 100 possono fruire di un'opportunità educativa.

Accanto a problemi di carenza quantitativa, l'offerta è stata progressivamente condizionata dalla difficoltà di adeguarsi all'evoluzione della domanda, difficoltà cui solo in parte ha posto rimedio lo sforzo di promozione della diversificazione dei servizi e dell'innovazione promosso dalla Regione che, a proposito dell'offerta dei servizi di tipo tradizionale, aveva posto in luce l'esistenza di elementi di "distorsione nell'offerta e nell'uso del servizio".

Diversificare le reti dei servizi (per) sostenere le pari opportunità

Il progetto *Isola che non c'è* si proponeva, quindi, di concorrere alla diversificazione delle tipologie di servizio esistenti. Gli asili nido di tipo tradizionale, in effetti, pur garantendo - in molti casi - un'elevata qualità pedagogica non riuscivano, per le rigidità organizzative che ne caratterizzano il funzionamento, a sostenere la migliore conciliazione delle esigenze professionali e sociali con i doveri educativi. Obiettivamente, per le dinamiche che distinguono le relazioni tra uomo e donna nella famiglia italiana, la rigidità dei servizi sociali e socioeducativi finisce per penalizzare le prospettive di inserimento professionale delle donne e, quindi, per rappresentare un ostacolo allo sviluppo delle pari opportunità di genere.

Le caratteristiche qualitative del modello *Isola che non c'è* - sperimentato nel Comune di Terranuova Bracciolini già dal 1996 - sono brevemente rappresentabili in:

- estrema ampiezza dei regimi d'apertura annui, settimanali e giornalieri;
- possibilità di fruire in maniera differenziata del servizio, dunque la capacità di soddisfare più e diversi segmenti di domanda anche temporaneamente;
- forte flessibilità gestionale che assicura, in permanenza, il rispetto dei parametri educatori/bambini fissati dalla legislazione regionale ma, contestualmente, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse umane, con ricorso a orari part-time, spezzati, assunzioni a tempo determinato ecc.;
- sviluppo di un modello sinergico di collaborazione tra pubblico e privato sociale che vede assegnate al secondo tutte le competenze gestionali men-

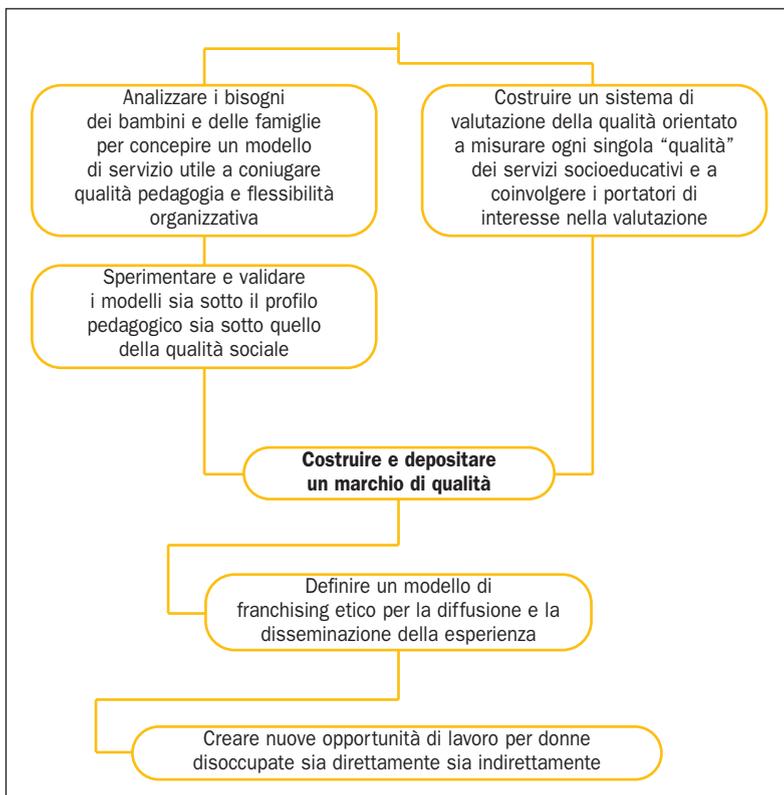
tre al primo è riservata l'intera area dell'indirizzo, della programmazione e del controllo.

Sin dall'inizio, il problema che Regione Toscana e Koinè si ponevano era quello di adeguare il funzionamento dei servizi socioeducativi all'infanzia alle mutate esigenze delle famiglie e, in particolare, delle madri che assai più dei padri assumono i carichi di cura connessi alla vita familiare.

Creare nuova occupazione

Un obiettivo connesso al primo - creare nuovi servizi, più flessibili e più aderenti alle esigenze delle famiglie - era quello di creare nuova occupazione, volendo con ciò concorrere a dimostrare che le politiche sociali e di promozione del benessere comunitario hanno un elevato potenziale di generazione di nuove forme di sviluppo oltre che di riparazione dei danni connessi dall'attuale sistema economico.

La *consecutio logica* del processo è schematicamente rappresentabile come si propone di seguito:



La progettazione dell'azione agiva precise logiche di *mainstreaming* orizzontale e verticale.

L'idea era di moltiplicare e disseminare una buona prassi progettuale (quella base, sperimentata in Terranuova Bracciolini dal 1996 al 1998) in altri contesti territoriali (*mainstreaming* orizzontale) e successivamente di determinare impatto sul sistema (*mainstreaming* verticale), producendo il ripensamento dei modelli di servizio, la valorizzazione della collaborazione tra enti locali e imprese sociali, una maggiore attenzione al tema della pari opportunità, una diversa concezione dei sistemi di valutazione e comunicazione della qualità per promuovere genitorialità attiva e la partecipazione dei cittadini utenti al governo dei servizi.

Implementare i sistemi di valutazione della qualità (per) promuovere imprenditoria sociale, genitorialità e cittadinanza attiva

Tra gli obiettivi fondamentali del progetto vi era anche quello di costruire e diffondere un sistema di valutazione e comunicazione della qualità specifico per le nuove tipologie di servizio socioeducativo.

Ci si ponevano essenzialmente tre diverse questioni: a) dare conto della qualità sociale e pedagogica dei nuovi servizi avviati; b) dotarsi di strumenti utili a valutare *on going* l'efficacia delle formule gestionali e della progettazione educativa dei servizi della rete *Isola*; e, in ultimo c) di promuovere la rottura delle asimmetrie informative tra produttori (noi) e clienti (gli utenti) dei nostri servizi.

Il più rilevante elemento di novità della riflessione avviata da Koinè riguardava la necessità di concepire la costruzione degli strumenti di valutazione e comunicazione della qualità come un processo finalizzato a fornire alle comunità locali e agli utenti una serie di strumenti di sviluppo di competenze, di possibilità di partecipazione alla valutazione e alla gestione dei servizi.

La valutazione e la (eventuale) certificazione, quindi, non erano concepite come pezzi di una strategia commerciale o di mero affinamento della qualità gestionale ma come gangli essenziali di una strategia politica di sviluppo di una nuova forma di sussidiarietà orizzontale tra enti locali e imprese sociali.

La costruzione di un sistema di valutazione e comunicazione della qualità era stato individuato come uno dei passaggi cruciali del progetto, perché mediante essa si riteneva di poter sfuggire ai rischi di crescere senza qualità, in un contesto autoreferenziale e, soprattutto, di dare luogo a processi privi di legami aperti e di scambio con le comunità locali, le associazioni, le famiglie, gli utenti.

Risultati conseguiti

Il progetto ha sostanzialmente centrato tutti gli obiettivi principali iniziali. Infatti:

- è stato **definito e validato il modello di servizio**, dimostrando che qualità pedagogica e flessibilità degli orari sono conciliabili e che si possono perseguire nello stesso tempo lo scopo di sostenere il bambino nel suo pro-

cesso di crescita e i genitori, in particolare le madri, nello sforzo di conciliare doveri genitoriali e progetti di vita personale e professionale;

- sono stati **creati 8 nuovi servizi** (7 con contributi all'occupazione del progetto), **46 posti di lavoro qualificati e stabili** (42 con contributi all'occupazione), dando risposta a oltre 180 famiglie toscane e ponendo in essere nuove, importanti sinergie tra le imprese sociali (Alice, Arca e Koinè), la Regione Toscana e una rete di Comuni toscani che investono 4 diverse province, con la dimostrazione evidente che la concertazione non solo è praticabile ma rappresenta il metodo migliore per agire innovazione e qualificazione dei servizi di *welfare*;
- è stato **depositato il marchio *Isola che non c'è***, che rappresenta oggi il primo (e forse unico) marchio italiano di identificazione di servizi e beni relazionali;
- è stato **costruito, validato e diffuso un sistema aperto e partecipato di valutazione** e comunicazione della qualità dei nuovi servizi socioeducativi alla prima infanzia;
- è stata **creata la società consortile per la diffusione del modello** e la rete di franchising, depositando il marchio "rete *Isola che non c'è*" e creando le premesse per un rapido e massivo sviluppo dell'occupazione e delle imprese sociali nel settore specifico (al momento di scrivere abbiamo ricevuto più di 550 richieste di informazioni, supporto e domande di ingresso nella rete);
- sono state progettate e già **avviate due importanti azioni di sviluppo e consolidamento** dell'esperienza *Isola che non c'è*, che daranno luogo a ulteriori nuovi servizi (18), a nuova occupazione (38) e che hanno già consentito di porre in essere una potente estensione della rete, che ora conta 18 Comuni, 4 imprese sociali, 2 consorzi nazionali, 2 istituti di ricerca, 1 agenzia formativa;
- si sono prodotti risultati rilevanti in termini di **mainstreaming verticale e orizzontale**, concorrendo a generare cambiamento nel sistema e nel modo di concepire i servizi.

Vediamo, adesso, il dettaglio delle principali realizzazioni del progetto.

Definizione del modello di servizio e della metodologia di impianto

Nel corso del progetto, il modello di servizio è stato definitivamente messo a fuoco e validato, producendo *mainstreaming* orizzontale.

Dalla buona prassi di Terranuova Bracciolini, sperimentata tra il 1996 e il 1998, si è giunti, in tre anni, a una rete di servizi flessibili che conta oggi nove nodi, tra cui la stessa Terranuova, le 7 strutture avviate nel progetto, il micronido Il Girotondo di Figline (nato senza contributi del Fondo sociale europeo ma dentro la logica *Isola che non c'è*).

Al di là di questi dati fisicamente rilevabili, il risultato principale è che il progetto ha consentito di asseverare che qualità pedagogica e flessibilità non solo so-

no coniugabili ma debbono e possono essere coniugate, tanto che adesso l'obiettivo di flessibilizzare i servizi è assunto da tutti i soggetti pubblici della Regione e investe anche le situazioni più tradizionali.

Essenzialmente, le strutture socioeducative alla prima infanzia della rete *Isola che non c'è* si distinguono dalle altre - di tipo tradizionale - per il fatto che esse non sono organizzate sulla base di formule predefinite o rigide ma in rapporto ai bisogni specifici dei bambini, dei genitori e del contesto locale ove si va a operare.

In buona sostanza, specifica del modello di servizio è che esso si adatta alle necessità e ai bisogni dell'utenza piuttosto che pretendere il contrario, ovvero sia che sia l'utenza ad adattarsi a modalità di funzionamento e organizzazione predefinite.

In concreto, i servizi *Isola che non c'è* si caratterizzano:

- per la personalizzazione dei piani educativi e delle forme di fruizione del servizio;
- perché garantiscono ai bambini continuità relazionale con gli educatori, con il gruppo dei coetanei e degli ambienti di riferimento;
- per l'ampiezza del regime del calendario e degli orari di apertura;
- per il fatto che garantiscono la possibilità di fruire del servizio in maniera differenziata;
- per l'ottimizzazione dei costi di gestione;
- per la flessibilità delle forme di impiego del personale, che sono concepite in funzione delle modalità di fruizione del servizio da parte dell'utenza;
- per il fatto che accanto al servizio base (servizio socioeducativo) possono essere presenti servizi integrativi quali centri per l'ascolto, attività di consulenza e informazione rivolte ai genitori, reti di baby sitting domiciliare, attività integrative tipo ludoteche, spazi gioco, laboratori giocattoli ecc.;
- per la forte attenzione al sostegno alla genitorialità.

Per queste specifiche caratteristiche, il modello *Isola che non c'è* è stato riconosciuto - da una commissione di esperti del Forum nazionale della pubblica amministrazione - come uno dei dieci casi eccellenti di innovazione nei sistemi di *welfare* e nella relazione tra enti locali e soggetti del terzo settore.

In breve, *Isola che non c'è* si configura come modello di servizio ma, anche, come formula di produzione e riproduzione di socialità nelle comunità locali ove agisce. Il processo non si esaurisce nell'erogazione di prestazioni, più o meno adeguate, ma nella ricerca della partecipazione delle famiglie e delle comunità locali alla lettura dei bisogni, alla definizione delle soluzioni, alla valutazione dei risultati conseguiti, alla generazione di una cultura attenta ai bisogni dei bambini, dei genitori, dei più deboli.

Un'esperienza quale quella che abbiamo posto in essere non avrebbe potuto, realisticamente, scaturire dall'applicazione di logiche di tipo *merchant* (perché inducono la conformazione del processo all'obiettivo del profitto piuttosto che a quello della riproduzione di socialità) o di pura competizione (perché l'inesco di processi competitivi postula che ci si orienti a ridurre le variabili economiche e gestionali e che sia chiaramente già stato definito il bene o la prestazione da produrre mentre, in questo caso, si trattava di porre in essere un processo aperto, di ricomprendere alcune variabili molto complesse – quali la definizione del sistema partecipato di valutazione della qualità, di definire, mediante il processo aperto e la definizione delle variabili, le specifiche dei servizi e del sistema da porre in essere).

L'esperienza *Isola che non c'è* ha reso (o dovrebbe aver reso) evidente che esperienze complesse, ricche e capaci di produrre relazioni attive e di scambio tra soggetti diversi (ente locale, imprese sociali, famiglie, associazioni) non possono che scaturire dalla pratica della concertazione, della coprogettazione e della collaborazione.

Le strutture attivate nel progetto sono 7 e, segnatamente:

- 1) Centro infanzia Isola che non c'è - Bagno a Ripoli (Firenze);
- 2) La Pimpa - Vaiano (Prato);
- 3) Pollicino - Cavriglia (Arezzo);
- 4) Piccolo Naviglio - Prato (Prato);
- 5) Peter Pan - Castiglion Fiorentino (Arezzo);
- 6) Lagomago - S. Casciano (Firenze);
- 7) Il Castello Magico - Portoferraio (Livorno).

In forza dei risultati del progetto, ma senza fruire di alcun finanziamento europeo, è stata attivata un'ottava struttura, il micronido Il Girotondo di Figline Valdarno, in stretta sinergia con la locale amministrazione comunale.

Ad oggi, i nuovi servizi danno risposta a oltre 180 bambini e famiglie e hanno – giornalmente – una media di 165 utenti.

Le tipologie di servizio poste in essere sono diverse: in sei casi la formula è quella del micronido, con orari di apertura variabili da situazione a situazione ma in cui, in ogni caso, le modalità di funzionamento tendono ad aderire alle esigenze espresse dalle famiglie con il solo limite delle ore massime di ospitalità giornaliera per utente, che sono nove; in un caso la formula è quella dello spazio gioco-ludoteca ma si sono già create le premesse per l'avvio di un'ulteriore esperienza, che sarà un micronido. Nell'ottavo, e ultimo caso, si è dato luogo a un sistema integrato di servizi, che vede in essere un micronido, uno spazio per l'ascolto, una rete di babysitteraggio domiciliare integrata, attività di atelier e gioco. Tutte le strutture sono "sature" o prossime alla saturazione e non esistono rilevanti fenomeni di sottoutilizzo.

La ricaduta occupazionale diretta connessa all'avvio delle otto esperienze (sette cofinanziate dal progetto, una, quella di Figline Valdarno, attivata senza

alcun cofinanziamento comunitario) è - a oggi - di 46 inserimenti lavorativi di donne disoccupate, di cui 42 cofinanziate dal Fondo sociale europeo e quattro (quelle del nido di Figline) inserite senza alcuna forma di cofinanziamento.

Le donne inserite erano tutte disoccupate, in massima parte laureate (70%) e diplomate (22%).

Tutti gli inserimenti lavorativi sono stati effettuati dando luogo all'integrale applicazione del CCNL e con orari di lavoro compresi entro i limiti previsti dal Contratto nazionale di lavoro delle cooperative sociali.

Sistema di valutazione e comunicazione della qualità

Con un complesso processo partecipato, che ha visto attivamente impegnati tutti i portatori di interessi (enti locali, cooperative, educatori, utenti, istituti di ricerca) si è concretamente definito il sistema di valutazione e comunicazione della qualità della rete *Isola che non c'è*, come si è detto in precedenza, strumento indispensabile per governare la crescita del sistema, dare luogo a una sussidiarietà responsabile, promuovere la cittadinanza e la genitorialità attiva.

Il sistema di valutazione messo a punto consta di tre strumenti diversi, che verranno utilizzati contestualmente e, nel tempo, in modo aperto e partecipato, aggiornati e rivisti e che vanno concettualmente oltre la pura logica dello standard quantitativo e fisico.

A proposito dei rischi impliciti nel concepire la valutazione della qualità dei beni relazionali solo sulla base di indicatori di tipo strutturale e quantitativo, vale ricordare, tra gli altri: a) il rischio, che la fissazione di standard quantitativi comporta, che l'organizzazione produttrice si concentri e si fermi al conseguimento di quelli; b) che la qualità sia concepita come un valore statico, che si acquisisce una volta per tutte; c) che per non uscire dallo standard si sfuggano le situazioni più complesse e a rischio; d) che non vengano colte tutte le dimensioni della qualità, in particolare quelle della qualità sociale e relazionale; e) che non si assuma a pieno il fatto che la qualità dei servizi relazionali è prettamente esperienziale (*experience good*), si acclara cioè solo dopo aver fruito del servizio; f) che non si colga il dato di fatto che la qualità dei beni relazionali non può essere misurata solo su indicatori di tipo quantitativo o di adesione a una procedura data perché a parità di condizioni o di procedure la qualità del bene relazionale è una diretta derivata delle caratteristiche specifiche degli operatori e degli utenti; g) che la qualità divenga autoreferenziale; h) in ultimo, che per migliorare la qualità percepita si dia luogo a comportamenti contraddittori o scorretti.

Gli strumenti predisposti e che costituiscono il sistema *Isola che non c'è* sono i seguenti.

- Una lista di indicatori di qualità pedagogica e sociale, organizzativa e strutturale dei servizi, per predisporre la quale si è attinto a piene mani al bel lavoro prodotto per la valutazione della qualità degli asili nido dalla Regione Toscana e dell'Istituto degli Innocenti e si sono identificate le qualità sociali da costruire e comunicare.
- Uno schema di carta del servizio, che mira a rendere trasparente la *mis-*

sion della rete e dei singoli servizi e quindi fissa le modalità organizzative e di funzionamento di ciascuno di essi, riconoscendo il diritto degli utenti al reclamo e al rimborso e a essere informati.

- Uno schema di rapporto sociale annuale della rete e dei servizi, che darà conto in modo strutturato e su precisi indicatori di valutazione qualitativa e quantitativa, dell'effettivo grado di conseguimento degli obiettivi tecnici, educativi e sociali dei singoli servizi e della rete *Isola che non c'è*.

Questi strumenti sono concepiti ricercando – il più possibile – la fruibilità e l'accessibilità a tutti gli operatori, agli utenti, ai portatori di interesse e sono quindi, allo stesso tempo, concepiti per governare lo sviluppo qualitativo delle attività della rete e per promuovere diffusione dei saperi, soprattutto nell'utenza.

Lavorare per la riduzione delle asimmetrie informative tra produttori e fruitori dei beni sociali è essenziale e per questa ragione si è dato luogo a un approccio aperto e partecipato, concependo la comunicazione non come strategia di marketing o di competizione ma, piuttosto, come obbligo funzionale a ridurre le asimmetrie informative.

Si tratta di innescare un processo molto complesso, che consideri la soddisfazione “del cliente” ma miri ad andare ben oltre questa, pur necessaria, dimensione per varie ragioni già esposte in letteratura e che sono, schematicamente, rappresentabili in: a) non coincidenza potenziale tra efficacia del servizio e soddisfazione del cliente; b) potenziale difficoltà del cliente di scomporre e interpretare i diversi fattori che generano soddisfazione-insoddisfazione; c) esistenza di stereotipi che definiscono le aspettative del servizio.

Per finire...

L'esperienza di *Isola che non c'è* ha consentito di conseguire importanti risultati sia sotto il profilo del concorso al rinnovamento delle politiche pubbliche (modellizzazione di nuovi servizi, modellizzazione di nuove formule per l'approccio alla valutazione e alla comunicazione della qualità, sperimentazione di formule nuove per la gestione delle relazioni tra Regione, enti locali e privato sociale) sia sotto quello – misurabile – delle ricadute economiche e sociali.

La qualità e la quantità dei risultati conseguiti sono stati tali da aver suscitato e legittimato riconoscimenti e attestazioni che hanno premiato l'impegno dell'attuatore Koinè ma anche, riteniamo, del promotore Regione Toscana, dei sette Comuni e delle tre cooperative sociali che hanno fattivamente concorso all'attuazione: il fatto che *Isola che non c'è* sia stato citato come “*best practice*” nel Piano regionale per l'occupazione del 1999, che sia stato premiato come “caso eccellente di innovazione” dal Forum della pubblica amministrazione 1998, che sia stato indicato come “esempio di spirito imprenditoriale” dalla Direzione generale impresa dell'Unione europea (Euro Info, novembre 1998), sottolineano in positivo la “anomalia di un progetto che è vissuto sui fatti concreti e gli impegni rispettati piuttosto che sulla politica degli annunci”. I risultati conse-

guiti non sarebbero stati neppure immaginabili senza l'apporto concreto di molte persone e di molte istituzioni. *Isola che non c'è* dimostra che l'"approccio *bottom up*" (basso alto) non è solo una parola difficile o un concetto da euro progettisti ma, davvero, una carta vincente per chiunque voglia, effettivamente, innescare processi di sviluppo locale in campo sociale. L'esperienza dimostra anche che la strada della coprogettazione, della concertazione e della collaborazione tra enti locali, imprese sociali e soggetti del terzo settore conduce a esiti molto più apprezzabili e sicuri rispetto a quella della pura mercatizzazione.

Convegni e seminari (aprile - giugno 2002)

Si segnalano di seguito i convegni e i seminari dei quali è stata data comunicazione al Centro nazionale nel periodo indicato

Soriano nel Cimino (Viterbo), 17 / 18 maggio 2002

Un impegno a favore dei cittadini in crescita

Convegno

Organizzato da: Comuni di Bassano in Teverina, Bomarzo, Canepina, Celleno, Soriano nel Cimino, Vallerano, Viterbo, Vitorchiano

Per informazioni: Laboratorio dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, tel. 0761.744.033, fax 0761.744.818, e-mail legge285@libero.it

Milano, 23 maggio 2002

Il primo triennio della L. 285/97: osservazione e monitoraggio degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza

Seminario interregionale

Organizzato da: Regione Lombardia, IRER (Istituto regionale di ricerca)

Per informazioni: IRER, signora Giuseppina Pulvirenti, tel. 02.673.830.200, fax 02.673.830.294

Montesilvano (Pesaro), 24 maggio 2002

Le nuove prospettive dell'adozione dei bambini

Enti autorizzati, servizi socio-sanitari, magistratura di fronte alle innovazioni legislative e metodologiche

Convegno

Organizzato da: Regione Abruzzo, Assessorato alle politiche sociali, Fondazione Maria Regina di Teramo

Per informazioni: Fondazione Maria Regina, via Oberdan 26 - 64020 Scerne di Pineto (TE), tel. e fax 085.94.63.098, e-mail centrostudi@ibambini.it, sito web www.ibambini.it

Torino, 24 / 25 maggio 2002

L'educazione al tempo della globalizzazione

Convegno internazionale

Organizzato da: CEMEA (Centri di esercitazione ai metodi dell'educazione attiva) del Piemonte

Con il patrocinio di: Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino

Con la collaborazione di: Federazione internazionale dei CEMEA, Federazione nazionale dei CEMEA, Consorzio agriturismo Piemonte, Legacoop Piemonte

Per informazioni: Segreteria dei CEMEA, via Avogadro 26 - 10121 Torino, tel. 011.541.225, fax 011.541.339, e-mail cemea@ipsnet.it, sito web www.piemonte.cemea.it

Napoli, 29 / 30 / 31 maggio 2002

La programmazione regionale e le collaborazioni fra i diversi soggetti nelle adozioni internazionali

Seminario di approfondimento organizzativo

Organizzato da: Presidenza del consiglio dei ministri, Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti di Firenze

Per informazioni: Istituto degli Innocenti, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, tel. 055.20.37.366-357, fax 055.20.37.344, e-mail cherici@minori.it

Cecina (Livorno), 31 maggio / 1 giugno 2002

Motivi d'emozione

Giornate di formazione

Organizzato da: Ludoteca Fantasia, Comune di Cecina

Per informazioni: Centro di documentazione e ricerca educativa presso la Biblioteca comunale, via Corsini 7 - 57023 Cecina(LI), tel. 0586.680.145, fax 0586.680.107, e-mail biblioteca@comune.cecina.li.it

Roma, 8 giugno 2002

L'autogoverno: una educazione alla città

Convegno

Organizzato da: Istituto internazionale per lo studio dei problemi della gioventù contemporanea

Per informazioni: dott.ssa Sabrina Margaglione, tel. 06.656.652.62, fax 06.656.652.81, e-mail info@gioventuperdomani.it, sito web <http://www.gioventuperdomani.it>

Roma 3 / 9 giugno 2002

Tempi dei bambini, tempi dei genitori

È settimana nazionale dell'infanzia

Organizzato da: IRAI IPAB per l'assistenza all'infanzia, Opera di San Vincenzo de' Paoli e Società degli asili d'infanzia, Scripta Manent Trading s.r.l. - Invito alla lettura

Per informazioni: Invito alla lettura, corso Vittorio Emanuele 283 - 00186 Roma, tel. 06.68.96.826, fax 06.68.64.832, e-mail settimanainfanzia@libero.it, settinfaanzia@libero.it

Roma, 12 giugno 2002

Un futuro senza lavoro minorile

Giornata internazionale sul lavoro minorile

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ILO (International Labour Organization)

Per informazioni: Direzione generale per le tematiche familiari, sociali e la tutela dei diritti dei minori - servizio minori, Direzione generale per la comunicazione e l'informazione istituzionale, via Fornovo 8 - 00192 Roma, tel. 06.367.546.20, fax 06.367.547.55, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, tel. 055.20.37.321, fax 055.20.37.344, e-mail cnda@minori.it

Pordenone, 13 / 14 giugno 2002

Lavorare per il benessere dei bambini

XXII seminario sulle nuove professionalità

Organizzato da: IRSE (Istituto regionale di studi europei del Friuli-Venezia Giulia)

Con la collaborazione di: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Comune di Pordenone, Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone

Per informazioni: IRSE, via Concordia 7 - 33170 Pordenone, tel. 0434.36.53.26-36.53.87, fax 0434.36.45.84, e-mail irse@culturacdspn.it, sito web www.culturacdspn.it

Gaeta (Latina), 21 giugno 2002

Ioetè

Bambini e adolescenti che vivono in situazioni di disagio: dall'infanzia negata alla devianza

V edizione del meeting della solidarietà

Organizzato da: Comitato ONLUS Meeting della solidarietà Ioetè

Per informazioni: Comitato ONLUS Meeting della solidarietà Ioetè, p.zza delle Sirene 6 - 04024 Gaeta (LT), tel. 0771.450.026-462.963, cell. 328.32.42.420, e-mail ioeteonlus@libero.it, ioete@ioete.org, sito web www.ioete.org, coop. sociale Spazio Incontro, via Appia Km. 148 - 04023 Formia (LT), tel. 0771.73.68.38, cell. 338.17.17.05, cell. 347.74.00.347, e-mail cooperativa@spazioincontro.it, sito web www.spazioincontro.it

Corigliano Calabro, 21 / 22 giugno 2002

Dal piano al sistema

I° seminario sulla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Organizzato da: Città di Corigliano Calabro

Con il patrocinio di: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regione Calabria, Provincia di Cosenza, Università degli studi della Calabria

Per informazioni: Comune di Corigliano Calabro - Assessorato alle politiche sociali, tel. 0983.81.23.2, e-mail polisoc@comune.corigliano.it

Firenze, 27 / 28 giugno 2002

I diritti di cittadinanza sociale

Convegno

Organizzato da: Regione Toscana, Giunta regionale

Per informazioni: Regione Toscana, Giunta regionale, Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche della solidarietà, Area sistema dei servizi e delle prestazioni socioassistenziali, Michele Mezzacappa, tel. 055.38.33.57, fax 055.43.83.002, Sara Cecchini, tel. 055.43.83.580, fax 055.43.83.002, e-mail toscanasociale@mail.regione.toscana.it

Pesaro, 5 luglio 2002

Quale futuro nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza

La legge 285/97 e la legge 328/00

Convegno

Organizzato da: Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, Regione Marche Assessorato servizi sociali, Comune di Pesaro, Lega delle autonomie locali

Per informazioni: Sede regionale della Lega delle autonomie locali, via Matteotti 85 - 60121 Ancona, dott. Roberto Piccinini, tel. 071.201.278, fax 071.206.808, cell. 335.37.68.30, Concetta Bartolucci, Floriana Moroni, Lara Polita, e-mail l.a.marche@libero.it

Roma, 11 / 12 luglio 2002

Il traffico di minori: piccoli schiavi senza frontiere

Convegno internazionale

Organizzato da: Fondazione Terre des hommes Italia, Fondazione internazionale Lelio Basso, PARSEC - Ricerca ed interventi sociali, Save the Children Italia

Con il patrocinio di: Presidenza della Repubblica, Ministero degli affari esteri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Comune di Roma

Con il contributo di: Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

Per informazioni: Fondazione Terre des hommes Italia, tel. 02.289.704.18, fax 02.261.139.71, e-mail m.rini@tdhitaly.org

Denver (co usa), 7 / 10 luglio 2002

Charting Our Progress Toward Protection of Children Worldwide

The 14th International Congress on Child Abuse and Neglect

Organizzato da: The International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect (ISP-CAN), Kempe Children's Foundation and Kempe Children's Center

Per informazioni: Kempe Children's Foundation, 1825 Marion Street, Denver, CO 80218 USA, e-mail 2002@kempecenter.org, sito web <http://kempe.org/ISP-CAN/home.htm>

Livorno, settembre / novembre 2002

L'ascolto del disagio dei minori come relazione d'aiuto

Corso di formazione

Organizzato da: Comune di Livorno, CIAF Edda Fagni (Centro infanzia, adolescenza e famiglie), MIUR (Centro servizi amministrativi per la provincia di Livorno)

Con la collaborazione di: Circoscrizione 2 del Comune di Livorno

Per informazioni: CIAF Edda Fagni (Centro infanzia, adolescenza e famiglie), via Caduti del lavoro 26 - 57127 Livorno, tel. 0586.26.411, fax 0586.26.41.29, e-mail ciaf@comune.livorno.it

Firenze, 24 settembre 2002

La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete

Seminario nazionale

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, Maria Bortolotto, Eleonora Nesi, tel. 055.203.73.95-348, fax 055.203.73.44, e-mail cnda@minori.it

Firenze, 28 settembre 2002

Ci vuole tutta una città per far crescere un bambino

Convegno sulle reti di famiglie accoglienti

Organizzato da: CNCA (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza), Comune di Firenze

Per informazioni: Segreteria del gruppo minori del CNCA, c/o Comin via Padova 95 - 20127 Milano, tel. 02.28.91.454, e-mail comin@planet.it

Milano, 24 ottobre 2002

La famiglia prosociale

Giornata di studio

Organizzato da: Centro studi e ricerche sulla famiglia, Università cattolica del Sacro cuore

Per informazioni: Centro studi e ricerche sulla famiglia, tel. 02.723.423.47, fax 02.723.426.42, e-mail crfam@mi.unicatt.it

Roma, 30 / 31 ottobre - 1 novembre 2002

Inclusione o integrazione del bambino e dell'adolescente malato nella scuola e nella società?

Undicesimo Convegno italiano dei pedagoghi ospedalieri e Giornate europee di HOPE

Organizzato da: Regione Lazio, Assessorato alle politiche per la famiglia e per i servizi sociali, Provincia di Roma, Assessorato ai servizi sociali, Ufficio scolastico regionale del Lazio - MIUR, Dipartimento di scienze di sanità pubblica G. Sanarelli, Università La Sapienza

Per informazioni: M. Crespina, tel./fax 06.65.74.46.97, e-mail m.crespina@libero.it, ANPO, G. Fantone, tel. 06.61.53.22.94, tel./fax 06.62.43.246, e-mail assoanpo@libero.it, sito web www.anpo.org

Milano, 27 / 31 agosto 2003

Under the aegis of the European Society for Developmental Psychology

XIth European Conference on Developmental Psychology

Organizzato da: Università cattolica del Sacro cuore

Per informazioni su attività scientifiche e programma: CRTI (Centro di ricerca delle tecnologie dell'istruzione), Dipartimento di psicologia, Università cattolica del Sacro cuore, l.go Gemelli 1 - 20123 Milano, e-mail ecdp@mi.unicatt.it, tel. 02.72.34.23.32, 02.72.34.26.85, fax 02.72.34.29.34

Per altre informazioni: ICO (Italian Congress Organizer), via Lorenzo Marcello 32 - 30126, Lido di Venezia, tel. 041.59.06.911, fax 041.45.66.818, e-mail icointernational@inwind.it

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibili anche sul sito www.minori.it



Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000
- n. 18 *I progetti nel 2000*, gennaio 2001
- n. 19 *Le violenze sessuali sui bambini*, febbraio 2001
- n. 20 *Tras-formazioni in corso*, gennaio 2002
- n. 21 *I servizi educativi per la prima infanzia*, aprile 2002
- n. 22 *I numeri europei*, giugno 2002
- n. 23 *Pro-muovere il territorio*, giugno 2002
- n. 24 *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, agosto 2002
- n. 25 *I numeri italiani*, ottobre 2002
- n. 26 *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, ottobre 2002



Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.



Non solo sfruttati o violenti. Relazione 2000 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

giugno 2001

Il Centro nazionale propone periodicamente studi e versioni preliminari di rapporti e relazioni sull'attuazione delle politiche a tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Paese. Anche la Relazione 2000 riflette su questioni aperte e problematiche emergenti, sottolineando risorse e positività delle giovani generazioni, nella prospettiva di miglioramento della vita dei "cittadini in crescita".



Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità

aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



Il calamaio e l'arcobaleno

luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauriva bibliografia.

www.minori.it

*Finito di stampare nel mese di ottobre 2002
presso la tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*