

# CITTADINI IN CRESCITA

Rivista del Centro nazionale di documentazione  
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza  
**Anno 3 / n. 3-4**

**Moyersoen e Tarzia** L'evoluzione  
della normativa sui minori stranieri  
non accompagnati

**Lucangeli e De Marchi** I disturbi  
dell'apprendimento scolastico

**Bondioli** La qualità dei servizi  
per l'infanzia: una co-costruzione  
di significati condivisi

Rassegne  
Documenti  
Contesti e attività

In evidenza  
**RELAZIONE SULLA GIUSTIZIA MINORILE  
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'INFANZIA**

3-4

Istituto degli Innocenti  
Firenze

# **CITTADINI IN CRESCITA**

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

**Anno 3  
Numero 3-4/2002**

**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](http://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 László, Joseph Moyersoen, Tessa Onida, Laura Pugi, Marco Zelano

#### **Coordinamento e realizzazione editoriale**

Anna Buia, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

#### **Progetto grafico**

Rauch Design, Firenze

#### **Realizzazione grafica**

Barbara Giovannini

#### **Cittadini in crescita n. 3-4/2002**

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](mailto:cnda@minori.it)  
sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

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

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

## Sommario

*Joseph Moyersoén e Giovanni Tarzia*

### **7 L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati**

1. Normativa di riferimento - 2. Il migliore/superiore interesse del minore -
3. Definizione di minore straniero non accompagnato - 4. La competenza del Comitato per i minori stranieri - 5. Il procedimento del Comitato - 6. I tempi -
7. Contraddittorio nel procedimento e impugnazione del provvedimento -
8. Permesso di soggiorno

*Daniela Lucangeli e Elena De Marchi*

### **23 I disturbi dell'apprendimento scolastico**

1. I disturbi dell'apprendimento scolastico - 2. I disturbi specifici dell'apprendimento - 3. I disturbi aspecifici dell'apprendimento - 4. Conclusione

*Anna Bondioli*

### **48 La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-costruzione di significati condivisi**

1. La qualità dei servizi per l'infanzia: punti di vista - 2. A chi spetta definire la qualità - 3. Valutare la qualità per esplicitare e "fare" la qualità: alcune esperienze - 4. La natura della qualità

## **RASSEGNE**

### **65 Organizzazioni internazionali (luglio - dicembre 2002)**

Assemblea generale delle Nazioni unite

Comitato delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo

Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati

Euronet

### **69 Unione europea (luglio - dicembre 2002)**

Consiglio dell'Unione europea

Parlamento europeo

Commissione europea

Comitato economico e sociale

### **76 Consiglio d'Europa (luglio - dicembre 2002)**

Comitato dei ministri

Assemblea parlamentare

**80 Legislazione italiana** (luglio - dicembre 2002)

**81 Parlamento italiano** (luglio - dicembre 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 pubblica, beni culturali*

*Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani*

**Camera dei deputati**

*Commissione affari costituzionali*

*Commissione affari esteri*

*Commissione affari sociali*

*Commissione bilancio*

*Commissione cultura*

*Commissione giustizia*

*Commissione lavoro pubblico e privato*

*Commissione politiche dell'Unione europea*

**Proposte e disegni di legge** (dicembre 2002)

*Misure contro la tratta di persone*

*Parità scolastica*

**174 Governo italiano** (luglio - dicembre 2002)

**Consiglio dei ministri**

**Ministero delle comunicazioni**

**Ministero dell'interno**

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

**Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

**Ministero per le pari opportunità**

**Ministero della salute**

**182 Altre istituzioni centrali** (luglio - dicembre 2002)

**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**

**Garante per la protezione dei dati personali**

**INPS**

**185 Regioni** (luglio - dicembre 2002)

**Attività normativa**

**193 Giurisprudenza** (luglio - dicembre 2002)

**196 Stampa quotidiana e periodica** (luglio - dicembre 2002)

**205 Ricerche e indagini**

ISTAT

*Stili di vita e condizione di salute*

## **DOCUMENTI**

### **IN EVIDENZA**

**211 Relazione sulla giustizia minorile**

Relazione tecnica

*1. Introduzione - 2. Considerazioni generali - 3. Il sistema processuale penale -  
4. Il sistema processuale civile - 5. Il ruolo dei servizi sociali - 6. Conclusioni*

**238 Nazioni unite**

Assemblea Generale

*Rapporto del Segretario generale sullo stato della Convenzione sui diritti del  
fanciullo*

**241 Unione europea**

Consiglio dell'Unione europea

*Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea, del 19 luglio 2002, sul-  
la lotta alla tratta degli esseri umani*

**246 Consiglio d'Europa**

Assemblea parlamentare

*Risoluzione 1307 (2002), del 27 settembre 2002, sullo sfruttamento sessuale  
dei bambini: tolleranza zero*

**249 Legislazione italiana**

*Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in ma-  
teria di immigrazione e di asilo*

**250 Governo italiano**

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Comitato per i minori stranieri

*Nota del Comitato per i minori stranieri, del 14 ottobre 2002, relativa all'arti-  
colo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia  
di immigrazione e di asilo*

Ministero delle comunicazioni

*Codice di autoregolamentazione TV e minori emanato il 29 novembre 2002*

**262 Enti e associazioni**

Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia

**CONTESTI E ATTIVITÀ**

**269 Bambini e adolescenti nel mondo**

Urla di silenzio. L'infanzia cambogiana  
tra lavoro minorile e sfruttamento sessuale

## L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati

*Joseph Moyersoen  
consulente legale  
presso l'Istituto  
degli Innocenti*

*Giovanni Tarzia  
consulente legale  
presso comunità  
d'accoglienza  
per minori stranieri*

La condizione giuridica del cosiddetto “minore straniero non accompagnato”<sup>1</sup> ha subito in Italia, dal 1998 a oggi, profonde modifiche a causa di una serie di interventi normativi di Parlamento e Governo. Le norme entrate in vigore sono contenute in provvedimenti formalmente eterogenei che disciplinano le diverse problematiche dell'identificazione, dell'affidamento, della tutela, dell'accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno o del rimpatrio del minore straniero non accompagnato. La formazione progressiva della disciplina ha comportato alcuni problemi di coordinamento fra le norme approvate. Le conseguenti lacune e la difformità delle prassi adottate dagli enti pubblici e dalle autorità di pubblica sicurezza rendono importante un esame attento dell'intero corpo normativo.

Occorre, d'altro canto, osservare che la normativa che si intende esaminare costituisce il primo vero tentativo del legislatore italiano di disciplinare compiutamente la materia<sup>2</sup>.

Si è quindi ritenuto opportuno presentare lo stato attuale della disciplina applicabile ai minori stranieri non accompagnati e dar conto di alcune riflessioni mosse a suo riguardo, in relazione sia alle norme stesse sia alla loro applicazione concreta.

### 1. Normativa di riferimento

Si ritiene innanzi tutto utile richiamare le norme che si occupano dei minori presenti sul territorio nazionale.

#### Normativa internazionale di carattere primario

- Convenzione ONU sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 (di seguito Convenzione ONU), ratificata e resa esecutiva con legge 176/91. Tale convenzione stabilisce i principi che gli Stati parti si impegnano a introdurre nei rispettivi ordinamenti e ai quali si devono ispi-

<sup>1</sup> Con il termine minore si indica qualunque persona di età inferiore ai 18 anni, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. Va ricordato che mentre in inglese si usa sempre *child* e in francese *enfant*, in italiano si usano indifferentemente quali sinonimi anche i termini “minorenne”, “adolescente”, “bambina/o” o “fanciulla/o”, questi ultimi due connotati altresì nel genere.

<sup>2</sup> A questo proposito si può osservare che prima del 1998 i riferimenti normativi ai minori stranieri erano molto rari. Basti pensare alla legge 39/90 relativa alla competenza del preside a chiedere i permessi di soggiorno, alla segnalazione ai tribunali per i minorenni che richiedevano lo status di rifugiati ecc.

rare i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che riguardano ogni persona di minore età.

- Convenzione di Lussemburgo del 20 maggio 1980 e convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sui provvedimenti di affidamento e sottrazione di minori ratificate e rese esecutive con legge 64/94. In particolare l'art. 5, comma 1, della legge dispone che «Le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori dal territorio dello Stato, avanzate dalle autorità straniere, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4 della convenzione L'Aja del 28 maggio 1970, sono adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo dove il minore risiede».
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 77/03. Tale trattato, approvato a Strasburgo dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, contiene una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela e il rispetto dei diritti dei minori.
- Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Tale direttiva richiede tra l'altro agli Stati membri di adottare rapidamente misure volte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati.

### **Normativa nazionale di carattere primario**

- Articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37 della Costituzione. Dal quadro complessivo di tali norme risulta che la Carta costituzionale considera il minore come un soggetto meritevole di una tutela specifica nelle diverse dimensioni della sua persona, come essere umano, in particolare come figlio e come lavoratore.
- Articolo 33 del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* disposto con DLGS 25 luglio 1998, n. 286, che istituisce il Comitato per i minori stranieri (di seguito Comitato), accenna alla possibilità del rimpatrio assistito e delega a un successivo regolamento la definizione dei compiti del Comitato.
- Articoli 33 e 37 bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia* - come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri* - che dispongono la competenza del tribunale per i minorenni a valutare l'interesse del minore straniero, rendendo applicabili tutti gli istituti di tutela previsti per i minori italiani.
- Articoli 343 e seguenti del codice civile che riguardano l'apertura della tutela.
- Articolo 403 del codice civile che dispone interventi urgenti di protezione per i minori.

- Articoli 4 e 9 della legge 184/83 – come modificata dalla legge 476/98 – che disciplinano i casi in cui un minore debba essere affidato a persone diverse dai suoi genitori.
- Articolo 19, comma 2, del testo unico disposto con DLGS 286/98 che dispone il divieto di espulsione del minore.
- Articolo 5 del DLGS 29 marzo 1993, n. 119, *Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia* – emanato su delega contenuta nell'articolo 47 della legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* – che riserva alla competenza esclusiva del Comitato le decisioni relative ai minori stranieri non accompagnati.
- Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (cosiddetta legge Fini-Bossi), inerente ai minori affidati al compimento della maggiore età.

## Atti internazionali non vincolanti

- Decisione 97/420/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997 sul seguito dell'attuazione degli atti adottati in materia di asilo. Tale risoluzione definisce i criteri e le condizioni minime perché si possa procedere al rimpatrio dei minori.
- Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti del fanciullo conseguenti alla discussione dei rapporti periodici del Governo italiano sull'applicazione in Italia della Convenzione ONU. Le raccomandazioni conclusive sull'ultimo rapporto presentato dall'Italia sono state adottate il 31 gennaio 2003; due paragrafi sono dedicati agli interventi richiesti al Governo italiano per una politica di rispetto e protezione dei diritti dei minori non accompagnati.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2001) (2001/2014 (INI)). Tale risoluzione sollecita tra l'altro la presenza di personale medico e giuridico qualificato per i minori non accompagnati nei centri di accoglienza e nei centri di detenzione.

## Normativa nazionale di natura secondaria

- Circolare del Ministero dell'interno del 26 aprile 1999, sul rilascio dei visti per il ricongiungimento familiare in favore di minori affidati.
- Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, ossia il regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, legge 40/98 che stabilisce:
  - la definizione di “minore straniero non accompagnato”;
  - i compiti del Comitato per i minori stranieri;

- che i rimpatri devono essere effettuati nel rispetto della legge e delle convenzioni internazionali.
- Circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1999, relativa al DPR 31 agosto 1999, *Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.
- Circolare del Ministero dell'interno del 16 marzo 2000, che attribuisce alle questure la pubblicazione del regolamento contenuto nel DPCM 535/99.
- Osservazioni del Presidente del comitato per i minori stranieri - Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali. Testo approvato dal Comitato nella riunione del 2 maggio 2000.
- Circolare del Ministero dell'interno del 31 novembre 2000, che stabilisce in quali casi le autorità di Pubblica Sicurezza debbano rilasciare autorizzazioni al soggiorno per minore età e quali attività siano riconducibili a tali autorizzazioni.
- Linee guida del Comitato per i minori stranieri - Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, deliberate nella riunione dell'11 gennaio 2001. Tale circolare definisce i criteri di valutazione dell'interesse del minore al rimpatrio.
- Circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, che fornisce alle questure l'interpretazione della disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati redatta dal direttore centrale del Ministero.
- Circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001, che fornisce alcune precisazioni in ordine al procedimento del Comitato e alle comunicazioni della presenza di minori che devono essere effettuate al Comitato.
- Nota del Comitato del 14 ottobre 2002, volta a fornire un'interpretazione dell'art. 25 della legge 189/02.

## 2. Il migliore/superiore interesse del minore

La Convenzione ONU prevede all'art. 3 che

In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

Innanzitutto è opportuno ricordare che il termine "superiore" proviene dalla traduzione del termine *the best* inglese, lingua ufficiale del documento, e pertanto l'interesse andrebbe inteso proprio in senso di "il migliore" piuttosto che utilizzato in senso comparatistico così come risulta dalla traduzione italiana che ha destato non poche difficoltà interpretative e applicative.

Con la ratifica della Convenzione ONU le sue norme sono entrate a far parte integrante dell'ordinamento giuridico italiano, facendo sì che anche un prin-

cipio programmatico come quello dell'art. 3 divenisse un principio cardine dell'ordinamento giuridico e, come tale, un fondamentale criterio interpretativo delle singole norme per superare eventuali loro ambiguità<sup>3</sup>.

Va sottolineato, inoltre, che l'interesse superiore del minore non va esaminato in modo astratto, bensì il suo contenuto si deve sostanziare in relazione al singolo caso concreto, dato che le esigenze del singolo possono variare in relazione alla situazione specifica in cui quest'ultimo, in qualità di soggetto in formazione, viene a trovarsi di volta in volta. A titolo esemplificativo si possono richiamare una serie di criteri che consentono di procedere alla valutazione del superiore interesse del minore al fine di verificare, in concreto, la sussistenza delle condizioni e dei presupposti per l'attuazione dei diritti del minore.

Partiamo dalla combinazione dell'art. 3 e dell'art. 29 della Convenzione ONU con le norme della Costituzione italiana – dall'art. 2, *in primis* – che distintamente esplicitano i presupposti in base ai quali è reso possibile «lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità» in modo da prepararlo ad assumere «le responsabilità della vita in una società libera», «nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Al fine di avviare tale percorso attuativo a cui gli Stati si sono impegnati attraverso la ratifica del trattato, il minore dovrebbe beneficiare: di un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale<sup>4</sup>; del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione<sup>5</sup>; di educazione e formazione lavorativa in funzione delle capacità<sup>6</sup>; di protezione contro lo sfruttamento economico e la costrizione ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale<sup>7</sup>.

Va, peraltro, richiamato che una cosa è il riconoscimento di tali diritti, tutt'altro è la loro attuazione necessariamente demandata a figure adulte di riferimento, intese sia come legami affettivi sia come organi statali cui è demandata la responsabilità di garantire e di predisporre strumenti congrui e accessibili per l'esplicarsi del superiore interesse del minore così precisato.

Rispetto ai legami affettivi, è fuori discussione che il primario riferimento è da associare alla famiglia naturale quale unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e, in particolare, dei fanciulli. Il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione. Infatti è a tale nucleo che il legislatore, nazionale e internazionale, assegna il compito di tutela e guida del minore «secondo le inclinazioni naturali», sot-

<sup>3</sup> Moro A.C., *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «Cittadini in crescita», anno 1, n. 2-3, 2000, p. 9-24.

<sup>4</sup> Art. 27 della Convenzione ONU.

<sup>5</sup> Art. 24 della Convenzione ONU.

<sup>6</sup> Art. 28 della Convenzione ONU.

<sup>7</sup> Art. 32 della Convenzione ONU.

tolineando che «il minore ha diritto a essere educato nella propria famiglia»<sup>8</sup>. Un conto è la situazione che si verifica in presenza non solo di una famiglia consapevole delle proprie responsabilità e che intenda garantire al minore il proprio percorso formativo così come delineato, ma anche che risieda in un ambito territoriale (Stato) che abbia risorse e organi ed enti che predispongono le misure idonee, necessarie e opportune allo scopo, anche nel caso in cui la famiglia stessa, senza propria responsabilità, non sia in grado di attuare in pieno il proprio compito.

Ed è proprio per assicurare tale diritto del minore di crescere nella propria famiglia d'origine che sono state individuate, dalle fonti legislative più volte richiamate, le forme di aiuto e di sostegno da porre in essere tutte le volte in cui la famiglia stessa non sia in condizione di provvedervi, ciò in quanto l'incapacità dei genitori, ad esempio, mai può essere individuata nell'indigenza, nella irregolarità della presenza e tanto meno nella cultura di provenienza del nucleo familiare anzi, l'identità del minore è diritto pari agli altri e pertanto meritevole di tutela. È infatti previsto che, ove i genitori o le altre persone cui il minore è affidato non avessero i mezzi economici per provvedere al mantenimento e all'istruzione del minore, dovrebbe essere lo Stato, con misure appropriate, a fornire loro assistenza e sostegno<sup>9</sup>.

Il problema si pone, al contrario, quando non vi sono le condizioni perché la famiglia d'origine, temporaneamente o in via definitiva – per volontà propria, per forza maggiore, per una contestualizzazione di vari fattori ambientali, economici culturali – non offra alcuna garanzia per una “armoniosa” crescita e per lo sviluppo del minore. In tale caso vengono in rilievo a pieno titolo, e non esclusivamente come misure di sostegno, gli strumenti predisposti dallo Stato e pertanto nel primo caso, ovvero per impossibilità temporanea, si evidenzia l'istituto dell'affidamento quale forma di protezione sostitutiva, in conformità alle legislazioni nazionali «il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo [...] è affidato ad altra famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola», oppure ad una comunità di tipo familiare, in grado di «assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le cure affettive di cui ha bisogno»<sup>10</sup>.

In sostanza, la famiglia naturale viene al primo posto e, in subordine, un'altra famiglia – nell'ordine: nucleo familiare normalmente inteso, persona singola, comunità di tipo familiare – che dia garanzie nel senso voluto e in ultima analisi «è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza»<sup>11</sup>. Per l'ordinamento italiano, la competenza ai fini dell'affidamento è dei servizi sociali nel caso in cui vi sia il consenso da parte dei legali rappresentanti del minore – genitori o tutore – e del tribunale per i minorenni nel caso in cui il consenso manchi<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Art. 147 codice civile (cc), art. 30 Cost., Convenzione ONU, art. 1 legge 184/83.

<sup>9</sup> Articoli 18, comma 2, e 27 comma 3 Convenzione ONU, art. 31 Cost.

<sup>10</sup> Art. 2, commi 1 e 2 della legge 184/83, nonché art. 20, commi 1 e 3, della Convenzione ONU.

<sup>11</sup> Art. 2, comma 2, legge 184/83.

<sup>12</sup> Art. 4, comma 2, legge 184/83, che prevede l'applicazione della procedura ex articoli 330 e seg. cc.

Nel secondo caso, ovvero qualora la difficoltà o la mancanza della famiglia d'origine sia definitiva, il minore stesso è tutelato tramite l'istituto della tutela che prevede che «se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori, si apre la tutela»<sup>13</sup> laddove non è ancora chiarito in via interpretativa se la stabile lontananza dei genitori possa essere ricompresa nell'ambito d'applicazione della norma, essendovi sul punto orientamenti difformi. In tal caso competente sarà il giudice tutelare presso il tribunale ordinario.

Nell'ipotesi, poi, che il minore si trovi in situazione di abbandono – minori privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio<sup>14</sup> – il tribunale per i minorenni è competente a dichiarare lo stato di adottabilità, presupposto per l'inserimento stabile e definitivo del minore in altra famiglia.

In conclusione, il legislatore italiano ha previsto tramite le forme di sostegno da parte dello Stato alla famiglia d'origine o tramite l'istituto dell'affidamento, della tutela e dell'adozione, dei meccanismi giuridici attraverso i quali il minore sia comunque garantito da forme di rappresentanza e di tutela per l'attuazione dei suoi diritti.

### 3. Definizione di minore straniero non accompagnato

Dopo aver considerato quali strumenti il legislatore italiano ha predisposto per la migliore cura dell'interesse del minore, conformemente alla legislazione internazionale di riferimento, nella medesima prospettiva si può affrontare il tema specifico della disciplina applicabile al minore straniero non accompagnato che si trovi sul territorio italiano.

A questo proposito occorre, innanzi tutto, definire l'ambito di applicazione della disciplina che si intende esaminare. Tale ambito è delimitato dalla definizione di “minore straniero non accompagnato”. La definizione in oggetto è contenuta nella norma regolamentare di cui al secondo comma dell'art. 1 del regolamento del Comitato per i minori stranieri<sup>15</sup> che definisce come “minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato” «il minorenni non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Una prima osservazione relativa a tale definizione deve essere fatta specificando il significato dell'espressione «privo di assistenza e rappresentanza da

<sup>13</sup> Art. 343 cc.

<sup>14</sup> Art. 8, legge 184/83.

<sup>15</sup> DPCM 535/99.

parte dei genitori». Tale espressione non può essere intesa in modo tale da far coincidere la nozione di minore straniero non accompagnato con quella di minore in stato di abbandono: un minore non accompagnato dai genitori può non essere in stato di abbandono quando per esempio è accolto da parenti entro il quarto grado, moralmente e materialmente idonei a provvedervi, che però non ne hanno la rappresentanza legale; così come un minore, pur convivente con i genitori, può trovarsi in stato di abbandono quando questi non si curano di lui e lo maltrattano. Una seconda osservazione deve essere svolta con riferimento al fatto che, secondo la definizione in esame, oltre ai minori privi di adulti di riferimento sono da intendere come “non accompagnati” anche i minori affidati di fatto ad adulti – inclusi i parenti entro il quarto grado – che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

A questo proposito è utile ricordare che, secondo un diverso orientamento – peraltro non condiviso dal Comitato e da numerose questure – i minori accolti da parenti entro il quarto grado non sono da considerarsi “minori non accompagnati” in quanto essi sarebbero legittimamente affidati dai genitori nell’ambito del gruppo parentale. Tale orientamento è fondato sull’opinione che l’affidamento consensuale del minore<sup>16</sup> si realizzi anche qualora manchi il consenso formalmente espresso dai genitori, sempre che esso sia altrimenti desumibile<sup>17</sup>. Nella pratica si sono verificati casi in cui il giudice minorile competente ha disposto giudizialmente l’affido al parente entro il quarto grado, sostenendo l’inesistenza di un affido consensuale in mancanza dell’atto di assenso dei genitori; in altri casi il giudice si è dichiarato incompetente, riconoscendo validità all’affido realizzato mediante consenso non formalmente espresso<sup>18</sup>. A fronte di una prassi giurisprudenziale di merito orientata come indicato, si deve riscontrare che le autorità di pubblica sicurezza, in mancanza di un affido formale, hanno sistematicamente segnalato la presenza del minore al Comitato il quale, non dichiarando la propria incompetenza, ha di fatto esteso anche a tali casi l’applicabilità del trattamento previsto per i minori stranieri non accompagnati.

Si è pertanto creata, con riferimento a queste fattispecie, una situazione di difficoltà di coordinamento tra i soggetti che si occupano del minore.

<sup>16</sup> Art. 4, legge 184/83.

<sup>17</sup> Questo orientamento si fonda sul silenzio del legislatore in merito alla necessità di un consenso formalmente espresso. Si è inoltre osservato che l’art. 9, comma 4, legge 184/83 impone un obbligo di comunicazione unicamente per le ipotesi di accoglienza del minore da parte di persone diverse dai parenti entro il quarto grado. *A contrariis* si può desumere che il legislatore non abbia considerato meritevole di controllo, e quindi di una specifica disciplina, il caso di specie.

<sup>18</sup> Si segnala, per altro, che l’affidamento consensuale disposto dai servizi locali in mancanza di un consenso formalmente manifestato dai genitori, può essere realizzato nella pratica in forme differenti:

1. il giudice tutelare può nominare un tutore ex articoli 343 e seg. cc, che dà poi il consenso all’affidamento;
2. il consenso all’affidamento può essere manifestato dall’istituto di pubblica assistenza ovvero, in genere, l’ente locale in quanto esercente i poteri tutelari ex art. 402 cc.

#### 4. La competenza del Comitato per i minori stranieri

Definiti i limiti della materia, occorre ora esaminare i profili problematici della disciplina che ha esteso la competenza del Comitato alla valutazione dell'interesse del minore e all'adozione dei provvedimenti necessari alla sua tutela<sup>19</sup>.

Si consideri innanzi tutto la disciplina contenuta nel combinato disposto degli articoli 33, TU 286/98 – come modificato dall'art. 5, DLGS 113/99 – e 32, TU 286/98 – come modificato dall'art. 25 della legge 189/02. In particolare, l'art. 33 TU 286/98 demanda al Presidente del consiglio di ministri di stabilire, con regolamento, i compiti del Comitato definendo, per inciso, che a tale autorità è rimessa la decisione sulla sorte dei minori stranieri non accompagnati. L'art. 32 TU 286/98, presupponendo la competenza del Comitato, regola poi alcuni casi in cui al minore straniero che diventi maggiorenne può essere rilasciato un'autorizzazione al soggiorno che gli consenta di lavorare o di studiare.

In particolare viene prevista la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato che sia stato ammesso «per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri» e che quest'ultimo garantisce e prova che «l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni»<sup>20</sup>.

Tale disciplina, che deve essere integrata con quanto disposto dal DPCM 535/99 e da alcune circolari ministeriali<sup>21</sup>, sembra dunque stabilire la compe-

<sup>19</sup> Si considera pacifica, ai sensi dell'art. 1 della convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961, resa esecutiva in Italia con legge 742/80, la competenza dell'autorità giudiziaria e amministrativa italiana all'adozione delle misure di protezione del minore straniero che si trovi in Italia.

<sup>20</sup> Art. 25, legge 189/02. Il carattere residuale di tale norma, che pertanto non limita a questi soli casi la possibilità per il minore che compia la maggiore età di ottenere il permesso di soggiorno, è sostenuta dalla nota interpretativa del Comitato per i minori stranieri del 14 ottobre 2002.

<sup>21</sup> La disciplina relativa al funzionamento del Comitato, al suo iter procedimentale nonché le indicazioni a cui deve attenersi l'autorità di pubblica sicurezza, sono contenute nelle seguenti circolari:

- circolare del Presidente del comitato per i minori stranieri dell'11 gennaio 2001, riguardante le Linee guida dell'attività del Comitato e determinante i criteri di valutazione dell'interesse del minore al rimpatrio;
- circolare del Ministero dell'interno del 16 marzo 2000, che riferisce alle questure la pubblicazione del regolamento contenuto nel DPCM 535/99;
- circolare del Ministero dell'interno del 31 novembre 2000, che stabilisce in quali casi le autorità di pubblica sicurezza debbano rilasciare autorizzazioni al soggiorno per minore età e quali attività siano riconducibili a tali autorizzazioni;
- circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, che fornisce alle questure l'interpretazione della disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati effettuata dal Ministero stesso;
- circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001, che pone alcune precisazioni in ordine al procedimento del Comitato e alle comunicazioni che devono essere effettuate al Comitato in merito alla presenza di minori sul territorio dello Stato italiano;
- circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Comitato per i minori stranieri del 14 ottobre 2003, che interpreta la normativa in materia di minori stranieri non accompagnati alla luce della riforma attuata con la legge 189/02. In particolare, viene sottolineato il carattere residuale della norma contenuta nell'art. 25 della menzionata legge e vengono definiti i rapporti tra il Comitato, l'autorità giudiziaria minorile e le questure.

tenza del Comitato a valutare l'interesse del minore straniero non accompagnato e a deciderne l'eventuale rimpatrio. In tal senso sono rilevanti sia le Linee guida del Comitato emanate con circolare dell'11 gennaio 2001 sia la nota del Comitato del 14 ottobre 2002. In particolare, quest'ultima stabilisce in quali casi «il Comitato emette un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio nel quale viene indicato alla autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della legge 184/83».

Si rileva che a questa disciplina è stato mosso un triplice ordine di osservazioni critiche: di sospetta illegittimità costituzionale, di scarso coordinamento con la normativa precedente e di lacuna per quanto concerne la disciplina del procedimento amministrativo in cui si realizza l'attività del Comitato.

In primo luogo si osserva che l'art. 5 DLGS 113/99 che attribuisce al Comitato la competenza ad adottare il provvedimento di rimpatrio, è stato emanato in conformità alla delega contenuta nell'art. 47, comma 2, legge 40/98, con la quale il legislatore incaricava il Governo di «emanare, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive che si dimostrino necessarie per realizzare pienamente i principi della presente legge o per assicurarne la migliore attuazione». A questo proposito è stato osservato che tale delega è priva di quei principi e di quei criteri direttivi che l'art. 76 Cost. prevede perché possa effettuarsi un conferimento di delega al Governo, limitandosi a un generico richiamo ai principi contenuti nelle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

In secondo luogo è stato sostenuto che tale delega potrebbe essere considerata in contrasto con l'art. 13 Cost. che riserva all'autorità giudiziaria i provvedimenti limitativi della libertà personale. Recentemente i provvedimenti di rimpatrio sono stati effettuati, in alcune realtà locali, direttamente dalle forze di polizia in modo coatto e contro la volontà del minore, e pertanto sono parsi effettivamente limitativi della libertà personale. La disciplina attuale riserva l'intervento dell'autorità giudiziaria alla sola concessione di un nullaosta al rimpatrio per assenza di procedimenti giurisdizionali, intendendosi per tali soltanto i procedimenti in materia penale.

Un'ultima osservazione critica della disposizione in esame è stata effettuata con riferimento alla riserva di legge che l'art. 10, comma 2, Cost. stabilisce per la definizione della condizione giuridica dello straniero. A questo proposito è stato rilevato che, di fatto, la delega «a cascata» effettuata dall'art. 47, comma 2, legge 40/98 e dall'art. 5 DLGS 113/99, rimandando a un regolamento amministrativo la disciplina applicabile ai minori, viola tale riserva di legge. In realtà anche tale regolamento effettua un'ulteriore delega, demandando a una circolare del Presidente del comitato la definizione dei criteri che devono essere considerati nella valutazione della situazione concreta dei minori e, quindi, nell'adozione dei provvedimenti di rimpatrio, ricongiungimento o accoglienza dei minori. Inoltre, la circostanza che la valutazione dell'interesse del minore sia demandata a un'autorità amministrativa, la cui attività deve ispirarsi istituzionalmente ai principi di buona amministrazione, suscita un'ulteriore perplessità se si considera che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha an-

noverato il tribunale per i minorenni tra gli istituti che la Repubblica ha predisposto in ossequio all'art. 31 Cost. per l'adempimento del precetto costituzionale che la impegna alla "protezione della gioventù"<sup>22</sup>. Peraltro, è stato altresì osservato che, se è pur vero che la condizione di "minore non accompagnato" non importa necessariamente la condizione di "minore in stato di abbandono", è altresì vero che l'indagine sulla condizione del minore viene così demandata in via esclusiva al Comitato dal regolamento contenuto nel DPCM 535/99. Si consideri, poi, che l'autorità amministrativa non può considerare in via esclusiva o preminente l'interesse del minore – come invece prescrivono i principi costituzionali e le convenzioni ratificate dall'Italia – dovendo invece ispirare la propria attività anche ai principi di "buona amministrazione" che le impongono di tenere in considerazione i vari interessi dell'amministrazione compresi quelli dei rapporti con gli altri Stati e quelli economici degli enti locali che si fanno carico dei minori.

Con riferimento al secondo ordine di osservazioni critiche si rileva che è stata da alcuni sostenuta un'interpretazione sistematica delle norme in esame. Secondo questa interpretazione l'attività del Comitato dovrebbe avere un carattere meramente esecutivo di quanto stabilito dall'autorità giudiziaria minorile. Tale orientamento ritiene, infatti, che se il legislatore avesse inteso, con la delega contenuta nell'art. 47, comma 2, legge 40/98, rimettere l'intera materia alla normazione secondaria, si sarebbe preoccupato di abrogare quelle norme di carattere primario che, nell'ordinamento giuridico attuale, stabiliscono l'intervento del tribunale per i minorenni. In questo senso è stato sostenuto che l'utilizzo di tale delega per attribuire (mediante l'art. 5 DLGS 113/99) al Comitato la competenza ad adottare i provvedimenti di rimpatrio, ha realizzato un utilizzo eccessivo della delega.

È utile a questo punto richiamare sinteticamente quali siano le disposizioni di carattere primario che, nell'ordinamento giuridico attuale, stabiliscono l'intervento del tribunale per i minorenni.

- L'art. 33, comma 5, legge 184/83 impone ai pubblici ufficiali di segnalare la presenza dei minori irregolari al tribunale per i minorenni per gli opportuni provvedimenti, compresa la segnalazione alla Commissione per le adozioni internazionali, che a sua volta comunicherà il nominativo al Comitato – in base al regolamento di attuazione della legge 476/98, art. 18 DPR 492/99.
- L'art. 37 bis, legge 184/83 come modificata dalla legge 476/98, e l'art. 28 DPR 394/99 prescrivono l'obbligo per i pubblici ufficiali di segnalare i minori stranieri in stato di abbandono al tribunale per i minorenni.
- L'art. 9, legge 183/84 dispone che il minore affidato a persona diversa dal parente entro il quarto grado, deve essere segnalato al giudice tutelare che a sua volta trasmette gli atti al tribunale per i minorenni.

---

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 22 febbraio 1989.

- Art. 31, comma 4, TU 286/98 riserva all'autorità giudiziaria minorile la decisione di espulsione del minore.
- L'art. 28, comma 1, lett. a), DPR 394/99 dispone che «se si tratta di minore abbandonato, è immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza».
- Art. 403 cc dispone interventi urgenti di protezione per i minori. Tale norma si pone in conflitto con la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 5, DPCM 535/99 il quale prevede che «In caso di urgenza, per situazioni in relazione alle quali sia improcrastinabile l'intervento a tutela della salute psicofisica del minore, i poteri del Comitato sono esercitabili dal presidente o da un componente da lui delegato, salva la ratifica da parte del Comitato nella prima riunione successiva all'esercizio dei poteri medesimi. I provvedimenti non ratificati perdono efficacia dal momento in cui sono stati adottati».
- Art. 343 cc dispone che il minore i cui genitori non possono esercitare la potestà genitoriale, deve essere segnalato al giudice tutelare per l'apertura della tutela.
- Art. 5 comma 1 della legge 64/94 dispone che «Le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori dal territorio dello Stato, avanzate dalle autorità straniere, ai sensi dell'art. 2 comma 1, e dell'art. 4 della convenzione de L'Aja del 28 maggio 1970, sono adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo dove il minore risiede».

Il terzo ordine di osservazioni mosse alla riforma in esame riguarda le norme relative al procedimento che si svolge di fronte al Comitato e la tutela accordata al minore destinatario di tale procedimento.

## 5. Il procedimento del Comitato

Occorre prima di tutto prendere in considerazione la disciplina che determina i criteri da adottare da parte del Comitato nella decisione di accoglienza e rimpatrio del minore straniero non accompagnato. Tale disciplina è contenuta nelle circolari dell'11 gennaio 2001 e del 14 ottobre 2002. Con la prima il Presidente del comitato ha definito le linee guida dell'attività del Comitato; con la seconda circolare il Comitato ha aggiornato le proprie linee guida alle norme della riforma contenuta nella legge 189/02. Le osservazioni mosse a questa disciplina riguardano sia il profilo formale sia il profilo sostanziale.

Da un punto di vista formale, è stato rilevato che la disciplina relativa alla condizione giuridica del minore straniero in Italia è contenuta, di fatto, in un provvedimento amministrativo che ha il valore di circolare amministrativa. L'aver demandato a tale fonte normativa la disciplina della condizione giuridica del minore straniero ha ridotto fortemente quella particolare tutela che, con la ratifica della Convenzione ONU, l'Italia si è impegnata a far propria nell'adozione

ed esecuzione dei provvedimenti che riguardano i minori. Infine, ha suscitato numerose perplessità l'aver delegato la regolamentazione del procedimento avanti al Comitato a un provvedimento del Comitato stesso.

Da un punto di vista sostanziale è stato, invece, rilevato che le linee guida in oggetto, dopo un formale richiamo ai principi contenuti nella Convenzione ONU, si limitano ad affermare che il rimpatrio del minore straniero non accompagnato è in linea con i principi dell'ordinamento vigente. La critica è stata rivolta all'assenza, sia nella legge sia nelle circolari, dei criteri di valutazione in concreto del "migliore interesse del minore" con riferimento all'eventuale rimpatrio. È stato osservato che la conseguenza pratica di tale lacuna è consistita nel fatto che, in numerosi casi, le decisioni di rimpatrio sono state motivate esclusivamente con l'affermazione della prevalenza dell'interesse al ricongiungimento con la famiglia.

## 6. I tempi

Il vuoto normativo che è stato segnalato riguarda anche gli aspetti procedurali dell'attività del Comitato che conduce alla decisione di rimpatrio.

In particolare si è osservato che non vi sono norme che stabiliscano i tempi in cui il Comitato deve operare. In verità le Linee guida deliberate dal Comitato in data 11 gennaio 2001, rifacendosi alle «raccomandazioni formulate in sede internazionale», dispongono che «le ricerche dei familiari di un minore straniero apparentemente abbandonato, debbono proseguire per almeno due anni prima di potere dichiarare lo stato di abbandono». La circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001 rammenta alle questure che le comunicazioni della presenza di minori stranieri al Comitato «hanno la funzione di permettere al citato organismo, entro un limitato lasso di tempo (sessanta giorni), ogni indispensabile accertamento sullo status del minore stesso e ad intraprendere le opportune iniziative» (venti giorni per l'indagine nel Paese di origine).

A questo proposito è stata espressa una triplice perplessità.

In primo luogo ci si è interrogati sull'opportunità di demandare al Comitato stesso la fissazione dei termini entro cui deve portare a termine il procedimento amministrativo di cui è titolare. In secondo luogo si è ravvisato un contrasto tra la disciplina derivante dal combinato disposto delle circolari menzionate e della norma primaria generale contenuta nella legge 241/90 che fissa in sessanta giorni il termine generale entro cui i procedimenti amministrativi si devono concludere. Inoltre, si è ritenuto che il termine di due anni sia da considerare un lasso temporale troppo lungo per affermare che il soggiorno del minore debba considerarsi temporaneo. La decisione sul rimpatrio rischia così di pervenire, come di fatto si è verificato in alcuni casi pratici, dopo che il minore aveva intrapreso un percorso educativo e di formazione professionale significativo.

Infine, si è rilevato che l'indicazione contenuta nelle circolari è insufficiente per poter fare chiarezza sulla sorte di quei procedimenti che hanno avuto durata maggiore rispetto a quella citata.

## 7. Contraddittorio nel procedimento e impugnazione del provvedimento

Un'altra questione sollevata dall'assenza di riferimenti normativi, riguarda il contraddittorio nel procedimento e l'impugnazione del provvedimento.

Con riferimento al primo punto si è osservato nella pratica che, nonostante l'indicazione contenuta nelle Linee guida, il minore viene sentito dall'assistente sociale dell'ente locale soltanto al momento in cui viene rintracciato. È questo il momento in cui viene genericamente informato della possibilità di rimpatrio.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di intervenire nel procedimento, per mezzo di rappresentante legale, viene in considerazione l'art. 3, comma 6, del regolamento contenuto nel DPCM 535/99 che stabilisce che «in caso di necessità, il Comitato comunica la situazione del minore al giudice tutelare competente, per l'eventuale nomina di un tutore provvisorio». A questo riguardo è stata sottolineata la specificità di tale norma rispetto a quella, più generale e di carattere primario, contenuta negli articoli 343 e seg. cc, che dispongono l'apertura della tutela per i minori privi di rappresentanza legale.

In particolare, sono state poste in rilievo le conseguenze derivanti dall'applicazione della norma regolamentare nei termini di mancata rappresentanza legale nel procedimento amministrativo diretto a decidere del rimpatrio. È apparso, infatti, anomalo che la possibilità di intervenire tramite istanze di accesso ovvero tramite la presentazione di memorie e osservazioni<sup>23</sup>, sia consentita soltanto a quei minori per i quali il Comitato stesso abbia deciso, ai sensi dell'art. 3, comma 6, DPCM 535/99, di richiedere al giudice tutelare la nomina di un rappresentante legale<sup>24</sup>.

Con riferimento, infine, all'impugnazione del provvedimento, è stato proposto un triplice ordine di considerazioni.

In primo luogo si è osservato che, in assenza di una diversa disposizione, il tribunale competente a decidere dell'impugnazione del provvedimento è il tribunale amministrativo regionale (qui di seguito TAR)<sup>25</sup>. Si realizza, in ultima analisi un trasferimento della competenza a valutare l'interesse del minore dal tribunale per i minorenni al TAR. Tale previsione è ora oggetto di una questione di legittimità avanti alla Corte costituzionale, cui è stato richiesto di pronunciarsi sull'incostituzionalità dell'art. 33, comma 2 *bis*, TU 286/98, nella parte in cui

<sup>23</sup> Si segnala che, non prevedendo la disciplina specifica alcun particolare strumento di partecipazione al procedimento, deve ritenersi applicabile la disciplina generale contenuta nella legge 241/90.

<sup>24</sup> A questo proposito occorre, poi, segnalare che in un caso in cui era stato nominato come tutore l'ente locale del luogo ove risiedeva il minore, l'autorità giudiziaria ha ravvisato un conflitto di interessi.

<sup>25</sup> In via principale si considererà competente il TAR Lazio, avendo il Comitato sede presso il Ministero del Lavoro a Roma. Come è noto, però, il criterio della competenza del TAR della regione in cui ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento è derogabile. Si potrà pertanto adire altresì il TAR del luogo di residenza del minore.

non prevede la competenza del tribunale per i minorenni in ordine ai ricorsi contro i provvedimenti del Comitato<sup>26</sup>.

In secondo luogo è stata segnalata l'impossibilità di impugnazione qualora non sia stato nominato un tutore.

Infine, si è considerata l'incidenza determinata sui motivi di gravame dalla circostanza che i criteri con cui è stato emanato il provvedimento siano contenuti in una circolare: l'impugnazione, infatti, è limitata al motivo di eccesso di potere.

## 8. Permesso di soggiorno

Un'ultima serie di considerazioni deve essere effettuata con riferimento al titolo di soggiorno rilasciato dall'autorità di pubblica sicurezza ai minori stranieri non accompagnati.

La materia è regolata nel dettaglio dalla circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001 che – richiamando la norma contenuta nell'art. 28, comma 1, lett. a) del DPR 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286* – disciplina il permesso di soggiorno “per minore età” ed è stata aggiornata dalla circolare del Comitato del 14 ottobre 2002 sulla scorta della riforma operata dall'art. 25 della legge 189/02.

La norma primaria contenuta nell'art. 28 del DPR 394/99 è molto generica, disponendo che «Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il Questore rilascia il permesso di soggiorno: a) per minore età, salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti in Italia». La norma contenuta nell'art. 25 della legge 189/02 dispone, invece, che può essere rilasciato un permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato che sia stato ammesso «per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile» e che «si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni».

La disciplina contenuta nelle circolari menzionate e nelle disposizioni inviate dal Ministero dell'interno alle questure, richiamando queste norme, stabilisce che in tutti i casi in cui il Comitato non abbia «indicato all'autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della l. n. 184/83 e alle Questure di rilasciare un Permesso di Soggiorno per affidamento» sia rilasciato un permesso per minore età che non consente l'attività lavorativa e che non può essere convertito in alcun altro titolo senza l'assenso del Comitato.

<sup>26</sup> Questione sollevata dal Tribunale di Vercelli con ordinanza del 7 giugno 2002; la non manifesta infondatezza viene ancorata al principio di uguaglianza in relazione alla disparità di trattamento fra il minore straniero oggetto di rimpatrio assistito e quello per il quale sia stata autorizzata la permanenza o oggetto di espulsione, ex art. 31, commi 3 e 4, TU 286/98.

È stato osservato che la norma tace sulle attività consentite dal permesso di soggiorno per minore età. È opinione comune, invece, che il vuoto normativo avrebbe dovuto essere riempito applicando la disciplina contenuta nella norma che regola la fattispecie più vicina a quella non disciplinata dalla norma, nel rispetto dei principi generali a cui si ispira la disciplina in materia. A questo proposito si richiama, infatti, quanto disposto dagli articoli 31 e 32 che prevedono, per i minori affidati a persone regolarmente soggiornanti, il rilascio di un titolo di soggiorno che non limita le attività che il minore può svolgere (attività lavorativa).

Con riferimento, poi, alla possibilità di convertire, al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno per minore età in permesso per studio, per lavoro o per ricerca lavoro è stato osservato che la limitazione effettuata dalla circolare del 9 aprile 2000 è priva di supporto nella normativa primaria. Nello specifico, la necessità di un nulla osta da parte del Comitato, per altro non presupposto nel silenzio di tale autorità, non trova riscontro nel diritto positivo se non in quella norma contenuta nell'art. 25 della legge 289/02 che prende in considerazione soltanto alcune fattispecie che il Comitato stesso ha definito di carattere residuale. In riguardo si segnala che i TAR del dell'Emilia-Romagna, del Piemonte e della Toscana<sup>27</sup> si sono espressi in favore di una lettura della norma nel senso di ravvisare un onere di valutazione della questura in ordine alla possibilità di rilasciare, in ciascun singolo caso, un permesso di soggiorno per studio, per lavoro o per ricerca lavoro. Il Tribunale ordinario di Torino ha invece affermato che il minore ha il diritto di svolgere attività lavorativa, senza valutazioni discrezionali dell'autorità amministrativa, dichiarando l'inefficacia del permesso di soggiorno per minore età «laddove stabilisce la non validità ai fini lavorativi»<sup>28</sup>.

Le perplessità di ordine giuridico si uniscono necessariamente a quelle di ordine pedagogico, formulate da diverse comunità di accoglienza, in quanto il divieto di lavorare e l'impossibilità di proseguire legalmente il soggiorno in Italia al compimento della maggiore età pregiudicano fortemente la possibilità di elaborare progetti educativi lungimiranti.

La conseguenza naturale di questo orientamento della questura, che si aggiunge ai tempi che il Comitato si è riservato per decidere sul rimpatrio, è che molti minori restano illegalmente in Italia pur avendo intrapreso un percorso educativo e formativo significativo.

<sup>27</sup> TAR Emilia-Romagna, Sezione I, ordinanza n. 50 del 23 maggio 2002; TAR Piemonte, Sezione II, sentenza n. 952 del 14 novembre 2001; TAR Toscana, Sezione I, sentenza n. 880 del 2002.

<sup>28</sup> Tribunale ordinario di Torino, Sezione VII, ordinanza del 21 novembre 2001.

## I disturbi dell'apprendimento scolastico

*Daniela Lucangeli  
ed Elena De Marchi*

*Università degli studi  
di Padova*

Le difficoltà di apprendimento scolastico sono molto diffuse: si calcola che circa uno studente italiano su cinque (ma la cosa non è diversa per gli altri Paesi del mondo) incontri, nel corso della sua vita scolastica, delle problematiche tali da impedire, ostacolare o semplicemente rallentare il normale processo dell'apprendere e pertanto da richiedere l'aiuto da parte di un esperto. Si tratta di una stima che, nonostante possa sembrare un po' eccessiva, di fatto corrisponde all'elevata percentuale di studenti che incorre in disavventure scolastiche, in bocciature o ritiri dalla scuola.

I problemi scolastici possono essere di tipo diverso e presentare diversi livelli di gravità. Il termine generale **difficoltà d'apprendimento**, privo di significato preciso in ambito scientifico, va distinto dal termine **disturbo dell'apprendimento** (specifico o aspecifico) utilizzato dagli studiosi del settore per indicare le problematiche più gravi e meglio definite: il primo fa riferimento a una qualsiasi difficoltà incontrata dal soggetto nel corso della carriera scolastica, derivante da uno o più fattori riguardanti sia lo studente che il contesto; il secondo definisce particolari problematiche legate al processo dell'apprendere riconducibili a un deficit, a una disfunzione o a un ritardo dello sviluppo nell'organizzazione neurofunzionale. Tale distinzione è fondamentale per inquadrare il problema e cercare di risolverlo. A differenza delle difficoltà di apprendimento, i disturbi specifici si presentano in soggetti che si trovano apparentemente in condizioni individuali e ambientali idonee: l'intervento deve essere quindi soprattutto rivolto al soggetto nel tentativo di ridurre le conseguenze funzionali del deficit.

In ogni caso, vista la grande incidenza di queste problematiche, stupisce il fatto che finora esse siano poco conosciute dagli operatori che si occupano di garantire l'apprendimento sia dal punto di vista educativo che clinico. Ci si chiede dunque perché i problemi dell'apprendimento, nonostante la loro rilevanza nel contesto scolastico, costituiscano un settore non ancora sufficientemente indagato, i cui aspetti non sempre sono ben rilevati o diagnosticati.

Con questo nostro articolo tenteremo di portare un piccolo contributo presentando quanto la ricerca scientifica ha finora evidenziato nell'ambito dei disturbi dell'apprendimento scolastico. In particolare, la prima parte intende illustrare le caratteristiche principali dei disturbi dell'apprendimento e i criteri che ne permettono l'identificazione e la diagnosi; la seconda parte tratta dettagliatamente i diversi disturbi specifici, così definiti e classificati dall'OMS, corrispondenti alle diverse aree degli apprendimenti scolastici (lettura, comprensione del testo, scrittura, aritmetica e risoluzione dei problemi); infine, la terza parte analizza i disturbi dell'apprendimento aspecifici, come la sindrome non-verbale e la sindrome dell'iperattività, associata o meno a disturbi d'attenzione. L'analisi

di questi disturbi sarà condotta evidenziando per ciascuno di essi le direttive diagnostiche, le ipotesi eziologiche, le prove di valutazione e i diversi training riabilitativi messi a punto a riguardo.

## 1. I disturbi dell'apprendimento scolastico

Il termine **disturbo specifico dell'apprendimento** (DSA) è quello che meglio traduce la terminologia inglese *specific learning disabilities*, proposta da Donald D. Hammil (1990), riferita a un disordine in uno o più dei processi psicologici di base implicati nella comprensione e nell'uso del linguaggio parlato o scritto. Tale disturbo si può manifestare in un'insufficiente capacità di ascoltare, parlare, leggere, esprimersi adeguatamente e correttamente per iscritto, o fare calcoli matematici.

Secondo la definizione dell'ICD-10<sup>1</sup> dell'OMS, nei disturbi dell'apprendimento le modalità normali d'acquisizione delle capacità in questione sono alterate già nelle fasi iniziali dello sviluppo. Tali disturbi non sono semplicemente una conseguenza di una mancanza di opportunità ad apprendere e non sono dovuti a una malattia cerebrale acquisita, piuttosto si ritiene che essi derivino da anomalie nell'elaborazione cognitiva legate in larga misura a qualche tipo di disfunzione biologica.

In generale, l'ICD-10 distingue i problemi specifici delle abilità scolastiche (DSA) dalle problematiche della comunicazione, che comprendono i disturbi evolutivi specifici dell'eloquio e del linguaggio. In particolare, i disturbi dell'apprendimento si distinguono in **specifici** o **aspecifici** a seconda che siano associati o meno a particolari difficoltà negli apprendimenti scolastici: i disturbi specifici comprendono i disturbi legati all'apprendimento della lettura (la dislessia evolutiva e il disturbo specifico di comprensione), della scrittura (la disgrafia evolutiva e la disortografia) e dell'aritmetica (discalculia evolutiva e difficoltà di risoluzione dei problemi); quelli aspecifici includono disturbi legati a problematiche più generali, quali le difficoltà visuospaziali, la sindrome ipercinetica con carenza d'attenzione, le problematiche legate all'aspetto emotivo-relazionale e alla scarsa coordinazione motoria.

Come indicato da Cesare Cornoldi (1991), oltre alla considerazione di quelli che sono definiti come fattori d'esclusione, due sono i criteri comunemente condivisi per classificare i disturbi dell'apprendimento: il criterio della discrepanza e quello della disomogeneità.

### Criterio della discrepanza

Per discrepanza s'intende la differenza fra una stima delle abilità intellettive generali del soggetto e l'effettivo successo scolastico. Tale criterio indica il disturbo dell'apprendimento come un problema specifico, non attribuibile a una

<sup>1</sup> *International Classification of Diseases* (decima versione, 1992).

difficoltà intellettiva generale e ai cosiddetti “fattori d'esclusione”. Le difficoltà d'apprendimento che il soggetto presenta sono considerate un aspetto inatteso e non coerente con il livello complessivo di funzionamento intellettivo e di abilità cognitive di base.

#### **Criterio della disomogeneità**

Il soggetto con difficoltà d'apprendimento non presenta, per quanto riguarda le funzioni implicate nell'apprendimento, deficit generalizzati: più spesso si caratterizza per lacune specifiche che solamente un'osservazione in grado di evidenziare le differenze “intraindividuali” riesce a precisare. Il bambino può presentare competenze disomogenee nei diversi ambiti disciplinari d'apprendimento (ad esempio le sue prestazioni possono essere buone nell'area matematica ma non in quella linguistica) oppure anche nell'ambito della stessa disciplina (ad esempio nell'area matematica buone competenze di calcolo, ma non di problem solving). Se le difficoltà sono invece presenti in più aree disciplinari e a diversi livelli, si parla di disturbo d'apprendimento generalizzato.

#### **Fattori d'esclusione**

I fattori d'esclusione riguardano tutte quelle condizioni che, pur non costituendo la causa originaria del disturbo d'apprendimento in sé, sono comunque legate a esso. Pertanto, non è facile individuare il confine tra disturbi d'apprendimento e fattori d'esclusione.

Fra i fattori d'esclusione sono principalmente considerati:

- gli handicap sensoriali, motori e mentali, che invalidano il soggetto dal punto di vista fisico-motorio e/o intellettivo;
- lo svantaggio socioculturale (carenza di stimoli intellettuali e ambientali, povertà linguistica, differenza culturale e linguistica, mancanza d'aiuto a casa, mancanza di sussidi e d'opportunità necessarie, cattivo rapporto della famiglia con la scuola);
- i problemi di comportamento, d'adattamento e il disturbo emotivo (spesso si usa l'espressione “disadattamento” per descrivere gran parte dei disturbi dell'apprendimento).

### **1.1 Il percorso della diagnosi**

La diagnosi dei DAS è frutto di un percorso lungo, meticoloso e non privo di rischi d'erroneità interpretativa da parte del clinico dell'apprendimento. Questo percorso inizia con la **segnalazione** di un soggetto in situazione di difficoltà d'apprendimento scolastico: tale segnalazione viene effettuata dalla famiglia o, più spesso, dalla scuola quando gli insegnanti ritengono che i problemi posti dal bambino non siano gestibili in ambito educativo, oppure quando avvertono che ci sono problemi esterni di cui non possono farsi carico (per esempio di tipo familiare e/o sociale).

Dalla segnalazione parte la **richiesta di consulenza** presso il servizio sanitario dell'ASL, in genere quello di Neuropsichiatria infantile o il Servizio materno

infantile. A questo punto inizia il lavoro del clinico dell'apprendimento attraverso la **raccolta di informazioni** sul bambino, sul suo disturbo e sulla valutazione di coloro che lo hanno segnalato. In questa fase è importante riuscire a integrare in modo efficace le diverse informazioni relative all'espressione del disturbo (quando è stato rilevato la prima volta, quali sono i contesti in cui si manifesta il problema, se esistono eventuali legami con altri disturbi cognitivi evidenziati prima dell'ingresso nella scuola dell'obbligo ecc.).

### **La diagnosi differenziale**

Per la formulazione di disturbo specifico bisogna seguire dei criteri, al fine di soddisfare diverse condizioni.

È importante distinguere i disturbi specifici delle abilità scolastiche, che insorgono in assenza di condizioni neurologiche clinicamente diagnosticabili, da quelli che sono secondari a qualche condizione neurologica originaria. Nella pratica questa distinzione è spesso difficile (anche a causa dell'incerto significato di vari segni neurologici "sfumati") e gli studi empirici non mostrano chiare differenze nel quadro clinico o nel decorso del disturbo in presenza o meno di una palese disfunzione neurologica. Sebbene l'aspetto in questione non costituisca parte dei criteri diagnostici, è necessario che la presenza di una qualsiasi patologia neurologica associata sia codificata separatamente nell'appropriata sezione della classificazione.

In sintesi, le principali fonti d'informazione per la diagnosi sono:

- colloquio con i genitori e anamnesi;
- rapporto con la scuola e raccolta di materiale riguardante l'apprendimento del bambino;
- prove standardizzate d'apprendimento;
- prove d'approfondimento degli apprendimenti;
- colloquio con il bambino;
- scale d'osservazione;
- questionari e test relativi alle sfere emotivo-motivazionali e della personalità;
- test d'intelligenza;
- test cognitivi e neuropsicologici;
- esame neurologico.

### **La diagnosi funzionale**

La diagnosi funzionale consiste nello stabilire quali processi d'apprendimento e/o d'adattamento sono utilizzati dai soggetti con problemi cognitivi, quali strategie sono presenti, quali sono le abilità residue o compromesse, le potenzialità e i livelli di sviluppo.

Con riferimento alle linee guida che Patrizio E. Tressoldi e Claudio Vio (1996) hanno tracciato per la stesura di una diagnosi funzionale da parte di psicologi e operatori del settore, possiamo dire che:

La diagnosi funzionale dovrebbe contenere alcuni dati ed informazioni che si ricavano dalla valutazione offerta dagli insegnanti e dai dati contenuti nella diagnosi funzionale elaborata dal clinico. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, [...] può essere d'indubbia utilità distinguere due momenti di approfondimento diagnostico: il primo momento, definito di diagnosi differenziale, dovrebbe permettere di valutare di che cosa si tratta, nell'ambito del disturbo e la gravità di esso; il secondo momento di diagnosi dovrebbe cercare di approfondire, in modo mirato, il "locus" funzionale del deficit e individuare la probabile causa o cause del disturbo d'apprendimento e come questa o queste hanno condizionato altre funzioni [...].

La diagnosi funzionale dovrà contenere una valutazione descrittiva dei disturbi cognitivi e dell'apprendimento e la formulazione di ipotesi sulle cause del deficit e dovrà consentire l'individuazione del disturbo all'interno delle classificazioni esistenti relative ai disturbi dello sviluppo, così da favorire una possibilità di comunicazione veloce e sufficientemente precisa tra gli operatori dei servizi sul tipo di patologia riscontrata nel soggetto in esame.

Si tratta di delineare "un modello" circa le modalità di funzionamento del soggetto sottoposto ad esame e di sintetizzare queste informazioni all'interno di un profilo psicologico-funzionale, che consenta di comprendere l'ambito della patologia, riscontrata al momento della valutazione.

La proposta diagnostica degli autori nasce dalla necessità di trovare delle modalità di comunicazione comprensibili alle diverse figure professionali con cui lo psicologo opera (terapista della riabilitazione, neuropsichiatra infantile, insegnante) e intende integrare e/o aiutare la diagnosi nosografica. Lo schema di riferimento cerca di tener presenti esigenze teoriche sullo sviluppo cognitivo, sulla necessità di riportare un quadro esaustivo circa le diverse manifestazioni del sintomo, sull'opportunità d'adottare un linguaggio condiviso con altre figure professionali e di fornire uno schema clinico in grado di orientare eventuali decisioni riabilitative e/o terapeutiche e/o educativo-didattiche. Si tratta di verificare il livello d'apprendimento raggiunto nelle principali aree dell'apprendimento scolastico, ovvero:

- **area degli apprendimenti scolastici**, per verificare il livello d'apprendimento raggiunto nelle principali aree dell'apprendimento scolastico;
- **area dello sviluppo delle abilità cognitive primarie** (percezione visiva e uditiva, prassie costruttive e percezione visuospaziale, comprensione ed espressione verbale, memoria visiva e verbale, attenzione sostenuta);
- **area della condizione emotivo-relazionale**, che interagisce in modo significativo con l'area cognitiva e va quindi studiata attraverso un modello interpretativo di tipo "sistemico";
- **area del livello di funzionamento cognitivo raggiunto e delle potenzialità di sviluppo**, analizzabile attraverso un test d'intelligenza che misura il quoziente intellettivo (QI) del soggetto e individua la cosiddetta "efficienza intellettiva generale";
- **area dello sviluppo prassico e motorio**, per definire il livello d'abilità motoria raggiunto dal soggetto, il grado di coordinazione delle proprie parti del corpo e soprattutto l'integrazione con le funzioni visive e la capacità d'utilizzare la rappresentazione mentale nella guida del movimento (ideazione del gesto).

## 2. I disturbi specifici dell'apprendimento

### 2.1 I disturbi specifici di lettura

I disturbi specifici di lettura sono stati particolarmente studiati e si riferiscono a quelle difficoltà, incontrate da alcuni soggetti durante la scuola dell'obbligo, nell'automatizzare le regole di trasformazione del linguaggio scritto in linguaggio verbale e, quindi, nell'apprendimento della lettura. I sintomi generali sono una minore velocità e/o una minore correttezza d'esecuzione rispetto ai coetanei con pari opportunità educative e pari caratteristiche cognitive.

All'interno di questo gruppo si possono distinguere principalmente due categorie di deficit:

- un deficit riferibile all'apprendimento della lettura strumentale;
- un deficit riferibile all'apprendimento della capacità di comprensione del testo scritto.

Queste difficoltà sono spesso note con il termine di **dislessia**.

#### La dislessia evolutiva

Si tratta di una difficoltà che fa riferimento all'aspetto decifrativo della lettura. Secondo la definizione dell'OMS, questo disturbo si caratterizza principalmente per una specifica compromissione nello sviluppo della capacità di lettura, la cui causa non è da ricercarsi solo nell'età mentale, in eventuali problemi di acuità visiva o in un'inadeguata istruzione scolastica. Spesso questo disturbo è associato a difficoltà nella comprensione e nell'ortografia.

I bambini con tale disturbo presentano sovente una storia di disturbi evolutivi specifici dell'eloquio e del linguaggio, che persistono nel tempo. Le conseguenze che derivano sono l'inevitabile insuccesso scolastico associato a problemi d'adattamento sociale, specialmente nel secondo ciclo delle elementari e nelle medie inferiori.

#### Eziopatogenesi della dislessia evolutiva

Ci sono molte ragioni per credere che la dislessia evolutiva abbia delle basi biologiche, a partire dalla constatazione che prevale nei maschi e la sua frequenza familiare è piuttosto elevata. Questo fatto, in effetti, fa pensare a una deficienza di natura ereditaria, ma le numerose ricerche svolte sull'argomento non consentono d'identificare chiaramente i meccanismi della trasmissione.

Altri indirizzi di ricerca biologica sulla dislessia mettono in luce gli eventuali disturbi funzionali che la sottendono, tra cui in primo luogo i **deficit percettivi visivi**. È chiaro che se è deficitaria l'analisi visiva, che rappresenta il primo stadio nel complesso processo della lettura, di conseguenza è ostacolata l'integrazione delle informazioni visive con quelle uditive e il loro accesso al magazzino lessicale. Non tutti gli autori concordano nell'affermare l'esistenza di relazioni tra deficit percettivi visivi e difficoltà di lettura, tuttavia si può affermare che, almeno in alcuni tipi di dislessia, i soggetti elaborano le informazioni visive in modo anomalo.

Un altro filone di ricerca sulle basi biologiche della dislessia evolutiva riguarda le asimmetrie cerebrali. L'assunzione di base è che, per svolgere correttamente le funzioni linguistiche, è indispensabile una buona lateralizzazione emisferica, poiché l'apprendimento della lettura può essere disturbato nel caso in cui la specializzazione funzionale non si sia stabilita normalmente. Ad esempio, c'è chi ritiene che la causa della dislessia sia da rintracciare nel fatto che i bambini dislessici abbiano due emisferi destri e non quello sinistro (Witelson, 1977). Tuttavia le differenze tra i due emisferi, nel confronto tra soggetti dislessici e normali, non sono univoche; pertanto si può dire che i dislessici costituiscono un gruppo disomogeneo anche per quanto riguarda gli effetti della lateralizzazione emisferica, che con buona probabilità sono diversi secondo il tipo di dislessia.

In conclusione, dagli studi sulle basi biologiche della dislessia evolutiva emergono diverse ipotesi che suggeriscono da un lato la possibilità di disturbi percettivi visivi, dall'altro la possibile relazione tra dislessia e maturazione delle funzioni corticali lateralizzate, dall'altro ancora l'ipotesi della dislessia come deficienza che si esprime in modi strutturalmente diversi nel quadro biologico dei differenti tipi di dislessia (Cornoldi, 1991).

#### **La valutazione delle difficoltà di decodifica**

Per valutare l'apprendimento delle abilità di decodifica della lettura sono disponibili le prove sulla velocità e correttezza di lettura (Cornoldi, Colpo, Gruppo MT, 1981; Sartori, Job, Tressoldi, 1995). Per i bambini più piccoli, almeno per la verifica delle prime fasi dell'apprendimento della lettura, le prove PRQR-2 (Cornoldi, Gruppo MT, 1983) consentono di individuare il livello di competenza e le eventuali difficoltà nei prerequisiti cognitivi implicati nella lettura alfabetica.

#### **Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici di lettura**

Per predisporre dei programmi educativi efficaci, finalizzati al superamento delle difficoltà derivanti dal disturbo specifico di lettura, è necessario trovare la fonte del deficit: il trattamento può essere di natura preventiva oppure di recupero specifico.

#### **• Programmi di prevenzione**

Nell'ambito della ricerca sull'efficacia dei programmi di prevenzione, gli autori sono giunti ormai a unanime consenso sull'importanza di sviluppare, prima dell'insegnamento formale della lettura (e anche della scrittura), sia le abilità di discriminazione visiva e uditiva sia la cosiddetta "consapevolezza fonetica", capacità cognitiva che si manifesta nel riconoscimento dei fonemi che compongono le parole.

Un esempio di tale training è quello associato alla batteria di prove PRQR-2, che consente di scomporre l'abilità di decifrare un testo in sottocomponenti (analisi visiva, consapevolezza fonologica ecc.), in modo tale da individuare le aree specifiche di difficoltà che per alcuni bambini possono riguardare gli aspetti fonologici, per altri gli aspetti visivi del linguaggio. Per ogni area il training parallelo prevede un certo numero di schede ordinate per grado di complessità, affinché il bambino possa migliorare gradualmente la padronanza degli esercizi da svolgere.

### • Programmi di recupero del deficit

Questi programmi si focalizzano sul recupero del deficit che impedisce od ostacola il normale processo di lettura. Per individuare con esattezza tale deficit si deve analizzare il processo d'apprendimento della lettura che, come si è visto, dipende dallo sviluppo di varie componenti di tipo fonologico (memoria fonologica, assegnazione fonetica, fusione ecc.) e di tipo visivo-ortografico (riconoscimento della parola, recupero del significato, conoscenza delle parole irregolari nella corrispondenza fonema-grafema ecc.). Dall'efficienza funzionale di queste componenti deriva una capacità di lettura rapida e corretta che, al contrario, può risultare difficoltosa qualora una o più componenti siano deficitarie.

### I disturbi specifici di comprensione del testo

Per disturbi specifici di comprensione del testo s'intende quel particolare tipo di difficoltà di lettura che non riguarda i problemi di decodifica. Sono definiti "cattivi lettori" i bambini che, pur avendo una normale intelligenza, hanno prestazioni inferiori alla media nei test standardizzati di comprensione della lettura. Si tratta di un gruppo molto eterogeneo di soggetti accomunati da problemi di comprensione della lettura, in cui i problemi di decodifica possono anche essere assenti o presenti in modo parziale.

I cattivi lettori si distinguono sia dai dislessici, per i quali la difficoltà di lettura risiede in maniera evidente a livello di decodifica, sia dai bambini con deficit cognitivo e da quelli con gravi carenze socioculturali e/o con blocchi di carattere emotivo-motivazionale. In particolare, di recente è stato proposto un profilo multivariato dei livelli di comprensione, al fine di spiegare meglio la gran varietà di cattivi lettori, che non si può esaurire sotto la definizione generica di "dislessia".

Dalle ricerche compiute sulla base del confronto tra buoni e cattivi lettori, sottoposti a prove oggettive di comprensione del testo scritto, si sono potuti identificare molti dei processi messi in atto dai buoni lettori e invece carenti nei cattivi lettori. È stato così possibile individuare i livelli in cui cattivi lettori presentano difficoltà: patrimonio di conoscenze precedenti, memoria di lavoro, aspetti metacognitivi.

- **Patrimonio di conoscenze precedenti.** Innanzi tutto la qualità della comprensione dipende dal patrimonio di conoscenze precedenti sull'argomento della lettura stessa: dalla conoscenza di un certo argomento di cui si sta leggendo, deriva l'interrelazione tra le informazioni che aiuta a comprendere e ricordare meglio il testo e consente di compiere le appropriate inferenze quando le relazioni tra i fatti descritti non siano esplicitate nel brano. L'abilità di compiere inferenze deriva sia dalla quantità di conoscenze precedenti sia dalla capacità d'attivare schemi mentali ed è in stretta relazione con lo sviluppo cognitivo. È possibile affermare che una delle maggiori differenze tra buoni e cattivi lettori riguarda proprio la capacità di compiere inferenze, capacità che a sua volta dipende dalla quantità di conoscenza precedente posseduta dal soggetto. Ciò conduce alla constatazione che spesso i cattivi lettori partono da una generale situazio-

ne di svantaggio culturale. Quindi, un maggior patrimonio generale di conoscenze e uno specifico, relativo all'argomento trattato, favoriscono la comprensione del testo. Quest'aspetto ha una notevole rilevanza dal punto di vista educativo, perché i programmi di recupero basati su una previa presentazione dell'argomento trattato nel brano portano a buoni risultati.

- **Capacità di memoria di lavoro (ML).** Altra possibile causa di difficoltà di comprensione è costituita da limiti di capacità della memoria di lavoro: quest'ultima, infatti, gioca un ruolo fondamentale nel processo di comprensione del testo, non solo per le sue caratteristiche di ricordo *verbatim* (parola per parola), ma anche per la capacità d'immagazzinare ed elaborare l'informazione verbale.
- **Aspetti metacognitivi.** Numerosi studi hanno evidenziato che le difficoltà di comprensione derivano dalla mancanza di conoscenze metacognitive relative al compito di lettura, al lettore, al testo e alle strategie. Dal punto di vista metacognitivo, i cattivi lettori si caratterizzano per una scarsa consapevolezza di dover cercare il senso di quello che leggono, focalizzandosi sui processi di decodifica piuttosto che su quelli di comprensione; inoltre possiedono una scarsa capacità di servirsi di strategie di lettura o di scegliere la strategia idonea al tipo di compito.

#### **La valutazione dei disturbi delle abilità di comprensione**

Per valutare l'apprendimento dell'abilità di comprensione sono disponibili le seguenti prove:

- comprensione del testo (Cornoldi, Gruppo MT, 1983; Cornoldi, Colpo, 1990; De Beni, Gruppo MT, 1995a);
- accertamento delle difficoltà di metacomprendimento (Pazzaglia, De Beni, Cristante, 1995) e difficoltà metacognitive generali implicate nella lettura di brani (De Beni, Pazzaglia, 1991);
- valutazione della comprensione e della metacomprendimento di brani, all'interno della batteria Q1 (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b).

#### **Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici di comprensione**

Le lacune individuate in lettori con difficoltà di comprensione nelle diverse aree cognitive e metacognitive hanno permesso la messa a punto di programmi di trattamento basati sull'insegnamento di alcune abilità e sulla messa in pratica di strategie di comprensione e di studio per perfezionare le tecniche di controllo. I risultati di molti di questi programmi si sono dimostrati incoraggianti per il miglioramento apportato sia alla consapevolezza cognitiva generale sia alla comprensione del testo.

È indubbio, comunque, che anche ai lettori che non presentano particolari problemi di comprensione può essere utile apprendere alcuni aspetti metacognitivi della lettura, in generale, e delle strategie di studio, in particolare. Infatti, mentre alcune strategie cognitive sono assunte e mantenute in maniera sponta-

nea senza apparente necessità di un training specifico, altre hanno bisogno di un processo d'istruzione specifico e finalizzato, ad esempio le strategie della revisione del testo e del riassunto (De Beni, Pazzaglia, 1991).

## **2.2 I disturbi specifici della scrittura strumentale**

Questo disturbo nella classificazione dell'ICD-10 è definito come “disturbo di compitazione”, dove per compitazione si intende la capacità di isolare uditiivamente i singoli fonemi che compongono la parola da scrivere e selezionare i corrispondenti grafemi.

Nei disturbi specifici di lettura la compromissione dello sviluppo delle capacità di compitazione non è riconducibile solamente a una ridotta età mentale, a problemi d'acutezza visiva o di inadeguata istruzione scolastica.

La capacità di scrittura richiede l'acquisizione e il controllo di numerose abilità, che si riferiscono al dominio delle conoscenze prassiche, linguistiche e cognitive. Il disturbo di scrittura si manifesta attraverso molteplici difficoltà, che dipendono da problemi di natura diversa: possiamo distinguere le difficoltà legate alla disgrafia, quelle legate alla disortografia e, infine, quelle che dipendono dalle carenze nella composizione scritta.

### **La disgrafia evolutiva**

La disgrafia è un disturbo della scrittura che si caratterizza come difficoltà specifica nella riproduzione dei segni alfabetici e numerici, il cui tracciato appare incerto, irregolare nella forma e nella dimensione e, in ogni caso, inadeguato (del tutto o in parte) ai modelli.

Questa difficoltà dipende da problemi collegati con il **grafismo**, vale a dire con le componenti comuni ai compiti di copiatura, dettato e scrittura spontanea, che richiedono il controllo di numerose sottocomponenti (ad esempio il recupero dei pattern grafo-motori, la coordinazione oculo-motoria, la velocità motoria della produzione dei grafemi). I bambini non riescono a riprodurre in modo adeguato la forma delle lettere o la loro grandezza, oppure hanno difficoltà nell'uso degli spazi del foglio, nel seguire le righe ecc. Tali problemi, dovuti a difficoltà di natura visuospaziale o nella motricità fine, piuttosto che a carenze linguistiche, sono generalmente classificati fra le **aprassie** e le **disprassie**.

Per quanto concerne l'attività di dettatura, la discriminazione fonetica interviene nella percezione uditiva di parole o frasi dettate, permettendo un'elaborazione dei fonemi funzionale alla loro trasformazione in segni o grafemi. In particolare, le tre componenti specifiche dello scrivere sono: l'analisi fonetica, l'associazione fonema-grafema e il recupero della forma ortografica. Nel processo d'apprendimento della scrittura le prime due permettono lo sviluppo del processo alfabetico, mentre il recupero della forma ortografica dà luogo allo sviluppo della componente lessicale. Un disturbo delle componenti del processo fonologico - **disgrafia fonologica** - produce errori od omissioni nella scelta dei fonemi, o alterazioni nell'ordine all'interno della parola (“valso” invece di “falso”, “pote” invece di “ponte”, “spato” invece di “pasto”); al contrario, un dis-

turbo della componente del processo ortografico – **disgrafia superficiale** – dà luogo a errori nelle parole omofone. Nelle produzioni scritte dei ragazzi queste due forme di disgrafia compaiono spesso associate, cosicché è necessaria la diagnosi accurata della tipologia del disturbo oltre alla considerazione della sistematicità degli errori e del loro andamento nel tempo.

Dunque la disgrafia è un problema che riguarda la forma della scrittura e non il contesto, si riferisce alla scrittura come puro grafismo e non alla scrittura come linguaggio e comunicazione, dove invece è necessariamente implicita l'ortografia.

La capacità di riproduzione grafica si realizza agevolmente solo quando è stato raggiunto un sufficiente grado di maturazione delle tre funzioni implicate: percezione visiva, rappresentazione e motricità fine. Il gesto grafico non potrà dunque essere eseguito correttamente quando si riscontrino deficit in una o più di queste funzioni e non vi sia tra queste una stretta integrazione.

### **La disortografia**

Quando dalla forma (grafismo) si passa al contenuto, si affronta il problema della scrittura come comunicazione.

La disortografia, quindi, si manifesta attraverso difficoltà a livello delle componenti linguistiche della scrittura, che permettono l'acquisizione sia dei processi fonologici (analisi fonetica, associazione fonema-grafema) sia di quelli ortografici (apprendimento delle convenzioni ortografiche, uso della punteggiatura e produzione esatta di parole omofone non omografe, ad esempio “hanno/anno”, “l'etto/letto” ecc.). Queste competenze richiedono un accesso appropriato al lessico (recupero del significato, della pronuncia e delle caratteristiche ortografiche nel magazzino di memoria delle parole) e conoscenze sintattiche.

Considerando congiuntamente i tipi d'errori presenti nella lettura e nella scrittura, i più frequenti sono:

- confusione fra lettere di forma simile, ma diversamente orientate nello spazio (u-n, b-p, o-a);
- confusione fra lettere (fonemi) di suono simile (f-v, c-g);
- inversioni (“li” per “il”);
- omissioni di lettere, sillabe, parole, assimilazione di due parole (“le rodinelle” per “le rondinelle”) o divisione di una parola in due (“a diamo” per “andiamo”).

### **Le difficoltà nella produzione scritta**

Altri disturbi riguardano la composizione scritta, vale a dire una fase più avanzata nell'apprendimento della scrittura. In questo caso sono ancora maggiori i collegamenti con le varie funzioni cognitive (ad esempio con l'elaborazione delle informazioni, il recupero della memoria a lungo termine, la pianificazione del pensiero, il controllo della prestazione, la successiva revisione del testo).

La produzione scritta è un'attività molto complessa che chiama in causa un gran numero di componenti di elaborazione: oltre a quelle implicate nell'attività di computazione, richiede l'attivazione dei processi di pianificazione, trascrivi-

zione e revisione, competenze di tipo espositivo, il recupero lessicale e sintattico e quello relativo alle convenzioni ortografiche del linguaggio scritto: punteggiatura, maiuscole ecc. (Hayes, Flower, 1980). Pertanto nella scrittura spontanea difficoltà e disturbi, oltre che interessare il piano ortografico e fonologico, coinvolgono le componenti propriamente cognitive che sottostanno alla produzione del testo scritto. Gli scrittori inesperti procedono nella composizione mediante la strategia di dire “tutto ciò che si sa”, secondo un andamento per catene associative, in cui un’idea segue semplicemente un’altra fino a quando il flusso ideativo è esaurito. Sono carenti i processi di pianificazione, poiché lo scrittore principiante dirige le sue risorse cognitive principalmente alla fase esecutiva del comporre, ossia alla trascrizione. La strategia compositiva adottata dagli scrittori esperti è, invece, orientata alla definizione degli obiettivi, al recupero d’idee, alla loro scelta e organizzazione in funzione della tipologia testuale e degli scopi comunicativi, al controllo della chiarezza del testo e così via.

### **La valutazione dei disturbi delle abilità di scrittura**

Le prove per la valutazione dell’apprendimento delle abilità ortografiche principalmente usate per la lingua italiana sono:

- batteria di valutazione della scrittura e della competenza ortografica (Tressoldi, Cornoldi, 1991);
- valutazione delle abilità di scrittura (Giovanardi Rossi, Malaguti, 1994b);
- batteria per la valutazione della dislessia e della disortografia evolutiva (Sartori, Job, Tressoldi, 1995);
- Q1 elementari/medie (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b).

Riguardo agli aspetti inerenti alla composizione del testo scritto, la ricerca psicologica ha formulato diverse tipologie di strumenti d’indagine. Si tratta di strumenti strutturati in modo da verificare prevalentemente la coerenza e la connessione tra le proposizioni del testo, come il metodo elaborato da Leonard F.M. Scinto (1986).

Inoltre, sono disponibili alcuni strumenti di verifica delle competenze metacognitive coinvolte sia nella trascrizione sia nell’ideazione e nella produzione del testo. Si segnalano a riguardo i questionari formulati all’interno del programma *Scrittura e metacognizione* (Cisotto, 1998).

### **Il trattamento dei disturbi specifici di scrittura**

Il trattamento dei disturbi di scrittura trova prevalentemente due linee guida, una per la compilazione e una per la produzione del testo scritto.

Relativamente alla produzione del testo scritto, le tecniche riabilitative mirano a esercitare le diverse abilità cognitive implicate:

- recupero della memoria delle “idee” che si vogliono raccontare;
- pianificazione dello schema di esposizione;
- trascrizione corrispondente.

Un esempio al riguardo sono le strategie metacognitive di scrittura indicate da Lerida Cisotto (1998).

Relativamente alla compilazione è fondamentale esercitare diverse componenti: discriminazione fonetica, analisi fonetica, corrispondenza grafemi-fonemi, sviluppo del lessico di parole, velocità delle prassie della scrittura. Il principio generale è quello di individuare la difficoltà specifica e focalizzare l'intervento su di essa.

### **2.3 Il disturbo specifico delle abilità aritmetiche**

Sebbene l'ICD-10 faccia riferimento alle sole difficoltà aritmetiche, la letteratura psicologica contemporanea è concorde nel distinguere gli aspetti inerenti alle difficoltà di calcolo aritmetico da quelli inerenti al problem solving.

#### **La discalculia evolutiva**

Il termine discalculia evolutiva fa riferimento ai disturbi specifici dell'elaborazione numerica e del calcolo. Secondo quanto indicato nell'ICD-10, i sintomi delle difficoltà aritmetiche sono:

- incapacità di comprendere i concetti di base di particolari operazioni;
- mancanza di comprensione dei termini o dei segni matematici;
- mancato riconoscimento dei simboli numerici;
- difficoltà ad attuare le manipolazioni aritmetiche standard;
- difficoltà nel comprendere quali numeri sono pertinenti al problema aritmetico che si sta considerando;
- difficoltà ad allineare correttamente i numeri o a inserire decimali o simboli durante i calcoli;
- scorretta organizzazione spaziale dei calcoli;
- incapacità ad apprendere in modo soddisfacente le "tabelline" della moltiplicazione.

Sotto un'unica classificazione vengono quindi rappresentate difficoltà che interessano aspetti molto differenti: dalla comprensione dei simboli aritmetici alla comprensione del valore quantitativo dei numeri; dalla scelta dei dati per la soluzione di un problema all'allineamento in colonna; dalla semplice memorizzazione di combinazioni tra numeri, come nel caso delle tabelline, all'uso competente delle procedure di calcolo.

È necessario domandarsi quale sia la natura delle diverse difficoltà evidenziate: anche l'abilità di calcolo, come la lettura e la scrittura, sembra dipendere da una serie molto complessa di competenze cognitive e neuropsicologiche.

Le ricerche più recenti si riferiscono ai modelli neuropsicologici di elaborazione della conoscenza numerica e del calcolo sviluppati dalla letteratura prevalentemente nello studio di soggetti adulti (Ashcraft, 1992; McCloskey 1992; Dehane, Changeux, 1993), evidenziandone le caratteristiche anche nei bambini. Ad esempio, Christine M. Temple (1989; 1991; 1997) si ispira al modello neuropsicologico modulare di Michael McCloskey e altri (1985) secondo il quale la

rappresentazione mentale della conoscenza numerica, oltre ad essere indipendente da altri sistemi cognitivi, è strutturata in tre moduli a loro volta distinti funzionalmente: comprensione, produzione e calcolo. Il **sistema di comprensione** trasforma la struttura superficiale dei numeri (diversa a seconda del codice, verbale o arabo) in una rappresentazione astratta di quantità; il **sistema del calcolo** assume questa rappresentazione come *input*, per poi manipolarla attraverso i segni delle operazioni, i “fatti aritmetici” od operazioni base e le procedure del calcolo; il **sistema di produzione** rappresenta l'*output* del sistema del calcolo, fornisce cioè le risposte numeriche. I tre sistemi funzionano in base a meccanismi lessicali (regolano il nome del numero), semantici (regolano la comprensione della quantità) e sintattici (regolano il valore posizionale delle cifre).

L'osservazione degli errori commessi da bambini con difficoltà di calcolo ha permesso a Temple (1991; 1997) di descrivere tre tipi di discalculia evolutiva in linea con il modello di McCloskey.

- La **dislessia per le cifre** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione dei processi lessicali sia nel sistema di comprensione del numero che di produzione del calcolo. La processazione sintattica risulta completamente intatta, mentre risulta compromessa la processazione lessicale preposta alla selezione e al recupero dei singoli elementi lessicali. Gli errori sono del tipo: 34 = sessantasei; 1 = nove; 8483 = ottomilaquattrocentottantaquattro.
- La **discalculia procedurale** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione delle procedure e degli algoritmi implicati nel sistema del calcolo. Il soggetto non presenta nessun tipo di difficoltà nell'area della processazione numerica (lettura e scrittura di numeri arabi, lettura e scrittura di numeri espressi in codice verbale) e neppure nella conoscenza dei fatti aritmetici, ma la capacità di applicare correttamente le procedure di calcolo risulta molto compromessa: commette sia errori di riporto sia di incolonnamento e di prestito. La conoscenza procedurale sarebbe dunque distinta dalla processazione numerica e dalla conoscenza dei fatti numerici e le componenti stesse della conoscenza procedurale potrebbero essere selettivamente compromesse.
- La **discalculia per i fatti aritmetici** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione dei fatti numerici all'interno del sistema del calcolo: la capacità di elaborazione dei numeri è intatta, così come la conoscenza delle procedure di calcolo, mentre risulta compromesso il recupero dei fatti aritmetici. L'analisi degli errori commessi ha evidenziato due differenti tipi di errore: gli errori di “confini” determinati dalla inappropriata attivazione di altre tabelle confinanti (come per esempio  $6 \times 3 = 21$ ); gli errori di “slittamento” in cui una cifra è corretta, l'altra è sbagliata (come per esempio  $4 \times 3 = 11$ ).

Se le ricerche di Temple sono riuscite a descrivere possibili tipologie di discalculia evolutiva, caratterizzando ciascuna di esse in riferimento alle cause e alle condizioni neuropsicologiche alla base del disturbo stesso, va comunque evidenziato che a tutt'oggi manca una modalità condivisa dai diversi autori per analizzare le cause delle difficoltà implicate nei disturbi di calcolo.

### Le difficoltà nella risoluzione dei problemi

Molti autori ritengono opportuno differenziare due fondamentali dimensioni presenti in una situazione di problem solving: la prima si riferisce alle caratteristiche del compito, la seconda ai processi di soluzione attivati per risolverlo. Così da una parte è possibile differenziare le diverse caratteristiche strutturali dei problemi, mentre dall'altra si può scomporre il processo di soluzione del problema in tre fasi: una fase di pensiero (scelta dell'operazione da eseguire), una fase prettamente tecnica e infine una esecutiva.

Altri autori ritengono che le differenze individuali nell'affrontare e risolvere i problemi possano essere spiegate considerando il modo con cui le conoscenze sono immagazzinate nella memoria. In effetti, per richiamare alla memoria un'informazione si dovrebbe poter entrare in una rete di relazioni attivando un nodo: se questo nodo è connesso ad altri, essi sarebbero attivati e risulterebbero disponibili per successive elaborazioni; se invece esso non risulta connesso ad alcuna procedura, il soggetto si troverà a doversi impegnare nella ricerca delle procedure appropriate senza la certezza di arrivare necessariamente a esiti esatti. In questo modo aumenta considerevolmente il carico di lavoro nell'elaborazione cognitiva.

Nella soluzione dei problemi, accanto alle abilità mnestiche, un peso rilevante è ricoperto dallo **stile cognitivo** posseduto dal soggetto, che influenza il modo di affrontare, rappresentare e risolvere i problemi. Gli stili cognitivi si differenziano sia dalle strategie cognitive (applicate in modo consapevole o meno e variabili a seconda delle situazioni che il soggetto deve affrontare) sia dalle abilità (riferite al contenuto, alle componenti, al livello della cognizione e specifiche di un particolare dominio): essi si riferiscono a differenze individuali costanti nei modi d'organizzare ed elaborare le informazioni e l'esperienza, vale a dire nei modi di ricercare, codificare, memorizzare le informazioni, nel modo di ristrutturare i problemi e di generare le ipotesi. Lo sviluppo degli stili cognitivi è influenzato sia da fattori interni al soggetto (intelligenza e personalità) sia da fattori esterni (*input* culturali, stile d'insegnamento scolastico e genitoriale). Sembra quindi che gli stili cognitivi, pur essendo risultato di una predisposizione interna al soggetto, possano essere modificati dalle richieste dell'ambiente e dall'influenza dell'educazione; ciò ha una notevole importanza sul piano psicopedagogico, soprattutto in presenza di soggetti con difficoltà nella risoluzione di problemi.

Infine, è importante considerare che nella soluzione di problemi, accanto a processi mnestici e a differenti stili cognitivi, sono coinvolte anche abilità linguistiche: se il testo del problema è particolarmente complesso, il soggetto deve valutare anche le parole del problema per decidere quali operazioni eseguire e a quali sistemi di relazioni e conoscenze attingere. In questa situazione il vocabolario posseduto dal soggetto e le caratteristiche dei messaggi verbali contenuti nel testo hanno un peso importante nella probabilità di comparsa della risoluzione corretta.

### Cause dell'insuccesso in matematica

Per spiegare l'origine delle difficoltà in matematica sono state individuate due ordini di cause: neuropsicologiche e psicologiche.

- **Cause neuropsicologiche** Secondo il modello neuropsicologico, alla base delle disabilità ci sono caratteristiche funzionali specifiche. Sia l'emisfero destro (specializzato per l'integrazione solistica degli stimoli visuospatiali) sia l'emisfero sinistro (specializzato per l'integrazione sequenziale di stimoli linguistici primari) sono necessari per l'apprendimento, cosicché l'eventuale disfunzione di uno di questi emisferi provoca scompensi anche nei processi d'apprendimento. Così i bambini con disturbi dell'apprendimento imparerebbero in modo qualitativamente diverso rispetto ai coetanei a causa della loro incapacità di organizzare, integrare e sintetizzare le informazioni. In particolare, ci sono discalculie di tipo spaziale, associate a caratteristiche funzionali dell'emisfero destro, in cui gli errori sembrano dovuti prevalentemente a difficoltà nell'allineamento delle cifre e nella valutazione corretta del loro significato nel numero. I più semplici disturbi del calcolo e l'incapacità di leggere e scrivere i numeri sembrano, invece, associati prevalentemente a caratteristiche funzionali dell'emisfero sinistro.
- **Cause psicologiche** Secondo il modello psicologico, alla base dei disturbi di apprendimento in matematica sono riscontrabili cause di tipo prettamente psicologico, enfatizzando di volta in volta la centralità di svariati processi cognitivi implicati nel calcolo e nel problem solving. In particolare, la rilevanza dei processi di memoria è stata confermata dai risultati di numerose ricerche condotte in quest'ambito. Altri autori considerano rilevanti anche aspetti psicologici non prettamente cognitivi, quali le dinamiche motivazionali, emozionali e relazionali.

### **La valutazione delle difficoltà nell'apprendimento matematico**

Le prove italiane principalmente usate per la valutazione dell'apprendimento delle abilità matematiche sono attualmente le seguenti:

- prove oggettive di matematica per la scuola dell'obbligo (Amoretti *et al.*, 1994);
- valutazione delle abilità matematiche (Giovanardi Rossi, Malaguti, 1994a);
- test ABCA di valutazione del calcolo aritmetico (Lucangeli, Tressoldi, Fiore, 1998);
- test ACMT di valutazione del calcolo aritmetico (Cornoldi, Lucangeli, Bellina, 2002);
- test SPM di valutazione del problem solving matematico (Lucangeli, Tressoldi, Cendron, 1998);
- prove per la valutazione delle abilità numeriche, in particolare delle abilità richieste nel completamento di serie e nel calcolo, all'interno della batteria Q1 (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b);
- questionario formulato all'interno del programma *Matematica e metacognizione* (Cornoldi *et al.*, 1995), per l'analisi degli aspetti metacognitivi implicati nella soluzione di problemi matematici.

### Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici delle abilità matematiche

Rispetto all'intervento riabilitativo e al recupero delle difficoltà specifiche di elaborazione del numero e del sistema di calcolo, la letteratura ha prevalentemente proposto una prospettiva che individua il tipo di intervento da effettuare a partire dall'analisi dell'errore manifestato dal soggetto. Tale analisi consente infatti di riconoscere le componenti di elaborazione coinvolte nel disturbo. In particolare, il test ABCA (Lucangeli, Tressoldi, Fiore, 1998) si ispira al modello teorico di McCloskey e consente di ricavare un profilo delle competenze e difficoltà individuali relativamente ai tre sistemi cognitivi di comprensione, produzione e calcolo.

- La **comprensione** include diverse componenti quali la comprensione del significato dei simboli numerici, quella del valore quantitativo delle cifre, l'ordinamento e il confronto di quantità, la conoscenza del valore posizionale delle cifre.
- Le componenti della **produzione** sono la capacità di numerare avanti e indietro, la lettura e la scrittura di numeri, il ricordo delle successioni regolari (come le tabelline), la capacità di incolonnare i numeri e il recupero delle combinazioni e fatti numerici uguali (come le somme di numeri multipli di dieci e di cinque ecc.).
- La conoscenza delle **procedure** è relativa al calcolo scritto delle quattro operazioni (addizione, sottrazione, moltiplicazione e divisione).

Una volta individuata la componente da esercitare, è possibile predisporre un trattamento di recupero attraverso esercizi e materiali specifici e mirati.

Anche nell'abilità di risoluzione di problemi si possono individuare delle componenti di base:

- la **comprensione testuale** permette di capire quali sono i dati, individuando quelli rilevanti e quelli superflui e la richiesta del problema;
- la **rappresentazione** permette di costruire il rapporto tra i dati e le incognite, così come sono stati estratti attraverso la comprensione, in un modello mentale unitario in forma visuospaziale;
- la **categorizzazione** è la capacità di individuare la struttura del problema;
- la **pianificazione** permette di individuare le fasi delle operazioni per arrivare alla soluzione, attraverso il raggiungimento di obiettivi intermedi tra loro collegati;
- le **abilità di calcolo** permettono di affrontare le diverse tipologie di operazioni richieste;
- l'**autovalutazione** è la componente metacognitiva relativa alla qualità dell'attribuzione delle proprie capacità matematiche.

In questo caso è stato messo a punto il test SPM (Lucangeli, Tressoldi, Cendron, 1998), da cui si può ottenere una valutazione delle sei componenti descritte. In base al risultato ottenuto si possono scegliere attività mirate per potenziare le abilità che risultano deficitarie.

### 3. I disturbi aspecifici dell'apprendimento

#### 3.1 I disturbi non verbali dell'apprendimento

Il termine “sindrome non verbale” è stato introdotto dal neuropsicologo canadese Byron P. Rourke per indicare i disturbi della memoria e della rappresentazione visuospatiale nell'apprendimento. Si tratta di un problema che investe dapprima lo sviluppo d'adeguate competenze percettive (tattili e visive) e abilità psicomotorie complesse (ad esempio arrampicarsi), per interessare poi alcuni aspetti della memoria, dell'attenzione, sino a compromettere l'apprendimento scolastico.

La sindrome non verbale non trova riscontro nei sistemi internazionali di classificazione (come l'ICD-10), pertanto un disturbo visuospatiale può essere presente all'interno d'altre categorie diagnostiche, come ad esempio in un disturbo del calcolo o in un disturbo della coordinazione motoria. Il bambino con disturbi visuospatiali può manifestare difficoltà nel copiare figure oppure parole rispettandone i rapporti spaziali. Relativamente all'intervento è importante distinguere se le difficoltà del bambino interessano specificatamente l'area dei numeri e/o della soluzione dei problemi, o sono secondarie a una sindrome di tipo “visuospatiale”.

#### Eziopatogenesi del disturbo non verbale

La ricerca recente cerca d'individuare le componenti del sistema cognitivo che sono effettivamente carenti nel disturbo non verbale ed entrano in gioco nelle attività che il bambino non riesce a svolgere; in particolare l'attenzione è stata posta alla memoria di lavoro visuospatiale. La memoria di lavoro è quel sistema di memoria temporaneo che sorregge il soggetto in tutte le attività che svolge, consentendogli di tenere a mente e “manipolare” le informazioni di cui ha bisogno. All'interno della memoria di lavoro sono quindi importanti le componenti che interessano l'elaborazione dell'informazione visuospatiale (**memoria di lavoro visuospatiale**). Si è ipotizzato che la difficoltà d'analisi dell'informazione visuospatiale sia associata all'incapacità di tenere momentaneamente presente, nel sistema di memoria di lavoro visuospatiale, questo tipo d'informazione. Il bambino con disturbo non verbale dell'apprendimento spesso non mostra problemi vistosi di percezione visiva, ma presenta difficoltà nel tenere a mente o manipolare ciò che ha percepito. Questi problemi riguardano perciò non tanto la percezione immediata dello stimolo visuospatiale, quanto il suo trattamento in un sistema di lavoro visuospatiale.

Un'altra ipotesi cerca di collegare i deficit visuospatiali alle difficoltà prassiche nei soggetti d'età evolutiva; in effetti, numerosi bambini disprattici mostrano un evidente impaccio motorio, assenza di destrezza e coordinazione nell'eseguire i movimenti e cadute nell'area visuospatiale. A questo proposito alcuni autori, esaminando un campione di soggetti disprattici, hanno verificato la compresenza di disprassia oculare e disprassia della marcia o della scrittura, sottolineando come un disordine visuoperceptivo e visuospatiale spesso si accompagna a problemi motori.

### La valutazione delle difficoltà di tipo non verbale

Per la valutazione di questi disturbi in Cornoldi *et al.* (1998) sono disponibili le seguenti prove:

- prove di prassie costruttive VMI (Visual Motor Integration Test di Beery, 1989);
- alla WISC-R discrepanza di 15-20 punti ponderati tra quoziente intellettivo verbale (QIV) e di performance (QIP).

### Il trattamento riabilitativo del disturbo non verbale

In passato l'approccio riabilitativo si basava essenzialmente sull'educazione percettiva e/o psicomotoria delle abilità visuospaziali e psicomotorie deficitarie. Si è però osservato che da un lato il riferimento ad abilità di tipo visivo e psicomotorio è troppo generico e quindi incapace di fornire un quadro preciso di funzionamento cognitivo relativo alle specifiche difficoltà manifestate dal bambino, dall'altro i benefici che si ottengono dall'esercitare le aree deficitarie riguardano le specifiche abilità proposte, ma difficilmente vengono generalizzate ad altri aspetti.

Attualmente l'obiettivo del programma è di insegnare al bambino con difficoltà visuospaziali la gestione delle proprie difficoltà attraverso **strategie di compensazione**: saper riconoscere che la situazione fa parte di quelle per cui si incontrano difficoltà, servirsi con agilità di sussidi che possono semplificare il compito (foglio quadrettato, compasso, calcolatrice ecc.), individuare strategie diverse con cui affrontare il compito in maniera più efficace, imparare ad aggirare il problema e a servirsi dei propri punti di forza, per esempio del linguaggio. Parallelamente è necessario stimolare le abilità generali di memoria e rappresentazione spaziale partendo dagli apprendimenti scolastici (ad esempio in geometria lo studio delle caratteristiche delle figure, risoluzione di problemi, esercizi di scrittura di numeri che enfatizzano la direzione del movimento della mano e la relazione tra le parti, lettura direzionale delle operazioni, allineamento di cifre ecc.) e dai sintomi più caratteristici di questa sindrome (organizzazione spaziale, difficoltà a cambiare set di risposte, difficoltà prassiche ecc.).

## 3.2 I disturbi d'iperattività e d'attenzione

L'OMS con il termine di "sindromi ipercinetiche" definisce un gruppo di condizioni caratterizzato dalla combinazione di un comportamento iperattivo scarsamente modulato con una marcata inattenzione e una mancanza di perseveranza nell'esecuzione di un compito. In particolare, nella classificazione dell'OMS si distinguono il disturbo dell'attività e dell'attenzione, il disturbo ipercinetico della condotta e la sindrome ipercinetica non specificata.

Le sindromi ipercinetiche insorgono sempre precocemente nello sviluppo, di solito nei primi cinque anni di vita. Come già accennato, le loro caratteristiche principali sono la mancanza di perseveranza nelle attività che richiedono un impegno cognitivo e la tendenza a passare da un compito all'altro senza com-

pletarne alcuno, insieme a un'attività disorganizzata, mal regolata ed eccessiva. L'ipercinesia è spesso associata ai disturbi dell'attenzione, al punto che negli ultimi anni è stato suggerito l'uso del termine diagnostico "sindrome da deficit d'attenzione" per questa condizione.

Relativamente al disturbo dell'iperattività e dell'attenzione, l'incidenza statistica è molto elevata visto che generalmente vi è un caso d'iperattività per classe (a livelli di scuola elementare). Il quadro diagnostico è molto complesso: se da un lato il termine "iper-attività" indica un eccesso d'attività manifestata dal soggetto, dall'altro non esistono dati normativi indicanti quale livello d'attività sia effettivamente al di sopra dei valori critici per le varie età. In particolare, manca la capacità di definire una diagnosi precoce, quando il bambino frequenta la scuola materna: nel bambino di quattro o cinque anni d'età i comportamenti d'instabilità sono spesso considerati come aspetti di vivacità intellettuale, di curiosità rispetto all'ambiente, una sorta di desiderio di imparare sempre cose nuove.

### **Eziopatogenesi del disturbo d'iperattività e d'attenzione**

Per quanto concerne la natura del disturbo, il dibattito è ancora aperto. Da una parte si sostiene che il problema sia di natura costituzionale, dall'altra c'è la convinzione che si tratti di un epifenomeno mascherante un disordine della sfera emotiva e/o relazionale del bambino.

Alcuni autori affermano che l'ipercinesia è un disturbo "transazionale", vale a dire che interessa l'interazione tra il bambino e i vari aspetti dell'ambiente sociale e d'apprendimento. In effetti, la presenza di condizioni psicologiche e sociali sfavorevoli costituisce spesso una concausa d'iperattività.

I problemi comportamentali caratteristici dell'iperattività e della scarsa attenzione sono associati con i disturbi dell'apprendimento circa nel 50-70% dei casi: il fallimento o il basso rendimento scolastico sono una tipica conclusione della carriera scolastica dei bambini iperattivi. È chiaro, quindi, che esiste una relazione tra le due condizioni, anche se non si può dire se sia il comportamento iperattivo a portare al disturbo dell'apprendimento o viceversa.

### **La valutazione dei disturbi d'iperattività e d'attenzione**

Per valutare lo stato dell'impulsività e dell'iperattività sono disponibili diverse prove in Cornoldi *et al.* (1996); in particolare sono utili le scale osservative da far compilare ai genitori, agli insegnanti e all'alunno stesso per un controllo incrociato (SDAI, SDAG) e la prova MFFT (Matching Familiar Figure Test).

### **Il trattamento riabilitativo dei disturbi d'iperattività e d'attenzione**

In versione italiana è possibile disporre di due differenti programmi di trattamento. Edward A. Kirby e Liam Grimley (1989) individuano nelle funzioni cognitive e metacognitive un aspetto particolarmente problematico nei soggetti con iperattività, i quali presentano scarse prestazioni nelle situazioni di problem solving, a causa di un deficit nei processi di riconoscimento, di recupero e di implementazione delle strategie. Pertanto, il trattamento proposto dagli autori consiste in una tecnica di autoistruzione verbale, applicabile ai problemi di tipo logico, sco-

lastico e sociale, che il bambino può apprendere attraverso il modello dell'adulto. La mediazione dell'operatore (o dell'insegnante) è infatti necessaria per mostrare al bambino le fasi di autoistruzione proposte, per limitare il suo comportamento impulsivo e per arricchire il suo patrimonio di procedure cognitive e metacognitive. L'impulsività e l'abilità ad accostarsi correttamente a una situazione problematica sono controllate con l'utilizzo della tecnica del costo della risposta, secondo cui il bambino perde alcuni gettoni, dati all'inizio della seduta, ogni qual volta manifesti un comportamento inadeguato; il totale dei punti conservati permette di fare con lui delle considerazioni sul suo operato.

Cornoldi *et al.* (1996) hanno evidenziato che i bambini con iperattività hanno difficoltà a livello dei processi di controllo e di modulazione dell'attenzione (e non a livello metacognitivo): sembra esserci un marcato deficit di produzione, perciò questi soggetti mostrano di sapere cosa sia utile fare, senza riuscire in ogni caso a farlo. Il trattamento proposto si basa su un training d'autoistruzione verbale in cinque fasi, insegnato ai bambini con la tecnica del modeling e del costo della risposta, ma riveste particolare importanza la riflessione metacognitiva sulle abilità impiegate nel problem solving e la formulazione da parte del bambino di corrette attribuzioni allo sforzo e all'impegno.

Inoltre in alcune nazioni, *in primis* negli Stati Uniti, l'intervento sul disturbo è stato focalizzato sul trattamento farmacologico, attraverso la somministrazione di farmaci stimolanti (come il metilfenidato o la pemolina): si pensi che circa l'85% dei bambini americani con questo disturbo ha ricevuto in qualche momento questo tipo di trattamento farmacologico. Molte ricerche hanno dimostrato come i bambini sottoposti a tale intervento mostrino miglioramenti sotto diversi aspetti: l'effetto a breve termine sulla funzione cognitiva appare evidente sia a livello percettivo (ad esempio l'attenzione) sia a livello di risposta (ad esempio la velocità di risposta). Tuttavia l'effetto di questi farmaci sull'apprendimento in ambito scolastico si manifesta soprattutto se al bambino è contemporaneamente fornita un'adeguata educazione.

#### 4. Conclusione

Dall'analisi condotta è emerso con evidenza che i disturbi dell'apprendimento sono, nella quasi totalità dei casi, di natura congenita e, quindi, rappresentano una sorta di elemento costitutivo che accompagna il bambino fin dalle prime fasi del suo apprendimento. Egli, infatti, deve acquisire nuove abilità, come lettura, scrittura e calcolo, partendo da un assetto neuropsicologico che non favorisce l'apprendimento automatico di quei costrutti. Inoltre, assodato che questi disturbi sono riconducibili ad abilità o alterazioni neurofunzionali non riparabili in sé, l'obiettivo della riabilitazione non deve essere centrato sulla scomparsa del sintomo, bensì sulla riduzione della difficoltà. Si tratta dunque, per quanto concerne i bambini con DAS, di accettare per lungo tempo i loro errori al fine di aiutarli a raggiungere comunque la competenza, anche se imperfetta o a un livello più basso di quello atteso nei bambini normodotati di pari età scolastica.

Come emerso dall'analisi di ciascun disturbo dell'apprendimento, una volta che la diagnosi ha individuato la fonte del deficit, il trattamento si focalizza sulla riduzione della difficoltà, attraverso il recupero del deficit e lo sviluppo o il potenziamento di abilità parallele. Questa impostazione si basa sul fatto che gli apprendimenti scolastici complessi sono determinati dall'insieme di numerose abilità sottostanti. Così la lettura deriva dallo sviluppo di abilità di discriminazione visiva, di decodifica fonologica, ortografica e lessicale; la scrittura dallo sviluppo della discriminazione e analisi fonetica, del lessico di parole, della motricità fine e della velocità delle prassie di scrittura; il calcolo è possibile grazie allo sviluppo delle componenti di comprensione dei concetti numerici, di produzione e di procedura di calcolo numerico; la capacità di risoluzione di problemi si basa sull'abilità di comprensione testuale, sulla capacità di rappresentazione, di categorizzazione e di pianificazione, oltre che di calcolo aritmetico. Dopo aver individuato l'abilità (o le abilità) deficitarie, responsabili delle difficoltà d'apprendimento, l'intervento deve puntare al recupero di tale deficit attraverso esercizi mirati a potenziare l'abilità carente o le abilità sottostanti, senza la pretesa di rimuovere la causa neuropsicologica che determina il deficit.

L'intervento educativo mira, quindi, a facilitare lo sviluppo dell'abilità deficitaria presente nel bambino, il cui apprendimento risulta carente nell'area interessata dall'abilità cognitiva in questione. Si tratta di un processo che dura anni e che si accompagna allo sviluppo degli apprendimenti.

Un altro aspetto importante dell'intervento è il fatto che esso dovrebbe essere di tipo preventivo, anche se purtroppo, nella maggior parte dei casi, i bambini con difficoltà d'apprendimento vengono segnalati quando frequentano la seconda o terza elementare. L'intervento deve essere invece impostato secondo un'ottica di prevenzione, nell'ipotesi secondo cui le possibilità di recupero sono tanto maggiori quanto più precoce è l'individuazione del disturbo. È dunque importante attuare una diagnosi precoce, così da ricercare i primi segnali di difficoltà dei soggetti fin dall'età prescolare.

La validità della prevenzione trova conferma, tra l'altro, nelle teorie cognitive dell'apprendimento, inteso come processo costruttivo da parte del bambino di fronte alla conoscenza: il bambino apprende spontaneamente anche prima dell'ingresso nella scuola elementare, pertanto è possibile individuare i soggetti a rischio già durante la scuola materna e la prima elementare.

D'altra parte, attualmente, non è ancora certo quali siano i pre-requisiti scolastici e, in particolare, le acquisizioni o le abilità indispensabili affinché il bambino abbia un *iter* scolastico normale. Come si è visto, in letteratura si trovano autori che sostengono il valore predittivo delle abilità percettivo-motorie, della consapevolezza fonologica, del linguaggio, dei problemi socioculturali, ma nessuno di questi aspetti isolatamente è sufficiente. Un intervento di prevenzione, per essere davvero efficace, dovrebbe indagare la comparsa o meno dei pre-requisiti scolastici in tutte queste aree, in modo da avere un quadro completo delle iniziali condizioni d'apprendimento.

## **Riferimenti bibliografici**

**Alcetti, A., Cornoldi, C., Rigoni, F.**

- 1997 *Difficoltà nella comprensione e rappresentazione di descrizioni visuo-spaziali in bambini con disturbi non-verbali dell'apprendimento*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», I, n. 2

**Amoretti, G. et al.**

- 1994 *Prove oggettive di valutazione della matematica*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Ashcraft, M.H.**

- 1992 *Cognitive arithmetic. A review of data and theory*, in «Cognition», 44, p. 75-106

**Bernabei, P., Graziani, A.**

- 1988 *Disturbi d'attenzione, iperattività motoria e disabilità di apprendimento*, in «Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza», 55, n. 4

**Brotini, M.**

- 1986 *Le difficoltà d'apprendimento. Come affrontare disgrafie, disortografie, dislessie e discalculie*, Tirrenia, Edizioni Del Cerro

**Cisotto, L.**

- 1998 *Scrittura e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

**Cornoldi, C.**

- 1996 *Le difficoltà d'apprendimento a scuola*, Bologna, il Mulino  
1991 *I disturbi dell'apprendimento*, Bologna, il Mulino

**Cornoldi, C., Colpo, M.**

- 1990 *Prove avanzate di comprensione della lettura*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Cornoldi, C., Colpo, M., Gruppo MT**

- 1981 *La verifica della lettura*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Cornoldi, C. et al.**

- 1998 *Abilità visuo-spaziali*, Trento, Centro studi Erickson

**Cornoldi, C. et al.**

- 1996 *Impulsività e autocontrollo. Interventi e tecniche metacognitive*, Trento, Centro studi Erickson

**Cornoldi, C. et al.**

- 1995 *Matematica e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

**Cornoldi, C., Gruppo MT**

- 1997 *Le nuove prove di lettura MT*, Firenze, Organizzazioni speciali  
1983 *Prevenzione e trattamento delle difficoltà di lettura e scrittura (PRCR-2)*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Cornoldi, C., Lucangeli, D., Bellina, C.**

- 2002 *ACMT Batteria di valutazione delle abilità di calcolo aritmetico*, Trento, Centro studi Erickson

**Cornoldi, C., Sanavio, E.**

2001 *Psicologia clinica*, Bologna, il Mulino

**De Beni, R., Cisotto, L.**

2000 *Psicopatologia della lettura e della scrittura*, Trento, Centro studi Erickson

**De Beni, R., Gruppo MT**

1995a *Q1 elementari. Prove per la compilazione del profilo iniziale del nuovo documento di valutazione*, Firenze, Organizzazioni speciali

1995b *Q1 medie. Prove per la compilazione del profilo iniziale del Quadro I della scheda di valutazione*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Dehane, S., Changeux, J.P.**

1993 *Development of elementary numerical abilities. A neuronal model*, in «Journal of Cognitive Neuroscience», 5, p. 390-407

**De Beni, R., Pazzaglia, L.**

1991 *Lettura e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

**Giovanardi Rossi, P., Malaguti, T.**

1994a *Valutazione delle abilità matematiche*, Trento, Centro studi Erickson

1994b *Valutazione delle abilità di scrittura*, Trento, Centro studi Erickson

**Hammil, D.D.**

1990 *Defining learning disabilities. An emerging consensus*, in «Journal of Learning Disabilities», 23

**Hayes, J.R., Flower, L.S.**

1980 *Identifying the organization of writing processes*, in Gregg, L.W., Steinberg, E.R. (a cura di), *Cognitive processes in writing*, Mahwah, Erlbaum

**Kirby, E.A., Grimley, L.K.**

1989 *Disturbi dell'attenzione e iperattività. Guida per psicologi ed insegnanti*, Trento, Centro studi Erickson

**Lucangeli, D.**

2000 *Individuazione delle difficoltà di apprendimento scolastico*, in Axia, G. e Bonichini, S. (a cura di), *La valutazione del bambino*, Roma, Carocci

**Lucangeli, D., Tressoldi, P.E., Cendron, M.**

1998 *SPM Batteria di valutazione delle abilità di problem solving matematico*, Trento, Centro studi Erickson

**Lucangeli, D., Tressoldi, P.E., Fiore, C.**

1998 *ABCA Batteria di valutazione delle abilità di calcolo*, Trento, Centro studi Erickson

**McCloskey, M.**

1992 *Cognitive mechanisms in numerical processing. Evidence from acquired dyscalculia*, in «Cognition», 44, p. 107-157

**McCloskey, M., Caramazza, A., Basili, A.**

1985 *Cognitive mechanism in number processing and calculation. Evidence from dyscalculia*, in «Brain and Cognition», 4, p. 171-96

**Organizzazione mondiale della sanità**

1992 *International Classification of Diseases*, Milano, Masson

**Pazzaglia, F., De Beni, R., Cristante, F.**

1995 *Prova di metacomprendione*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Sabbadini, G. (a cura di)**

1995 *Manuale di neuropsichiatria dell'età evolutiva*, Tirrenia, Edizioni Del Cerro

**Sartori, G., Job, R., Tressoldi, P.E.**

1995 *Batteria per la diagnosi della dislessia e disortografia evolutiva*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Scinto, L.F.M.**

1986 *Written language and psychological development*, Orlando, Accademic Press, Inc.

**Soresi, S.**

1987 *Le difficoltà logico-matematiche*, in «Psicologia e scuola», n. 36

**Soresi, S., Corcione, D., Gruppo Emmepiù**

1992 *Prove oggettive di matematica per la scuola elementare*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Stella, G.**

2001 *In classe con un allievo con disordini dell'apprendimento*, Milano, Fabbri

**Temple, C.M.**

1991 *Procedural dyscalculia and number fact dyscalculia. Double dissociation in developmental dyscalculia*, in «Cognitive Neuropsychology», 8, p. 155-176

1989 *Digit dyslexia. A category specific disorder in developmental dyscalculia*, in «Cognitive Neuropsychology», 6, p. 93-116

**Temple, C.M.**

1997 *Developmental cognitive neuropsychology*, London, Psychology Press

**Tressoldi, P.E., Cornoldi, C.**

1991 *Batteria per la valutazione della scrittura e della competenza ortografica nella scuola dell'obbligo*, Firenze, Organizzazioni speciali

**Tressoldi, P.E., Vio, C.**

1998 *Il trattamento dei disturbi dell'apprendimento scolastico*, Trento, Centro studi Erickson

1996 *Diagnosi dei disturbi dell'apprendimento scolastico*, Trento, Centro studi Erickson

**Witelson, S.F.**

1977 *Two right hemispheres and none left*, in «Science», 195

# La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-costruzione di significati condivisi

Anna Bondioli

*docente di pedagogia  
generale e sociale  
Università degli studi  
di Pavia*

## 1. La qualità dei servizi per l'infanzia: punti di vista

Tenterò, con questo mio contributo, di riflettere su alcuni nodi del dibattito circa la qualità dei servizi per l'infanzia nel nostro Paese e di prospettare, attraverso esemplificazioni, un modello di valutazione formativa pertinente ai servizi per l'infanzia, che sappia restituirne pienamente le caratteristiche di agenzie educative della collettività.

La qualità è da più di cinquant'anni un concetto inquietante nella cultura pedagogica (Becchi, 2000). Come dichiarano Lilian Katz (1996) e Peter Moss (1994), specialisti di educazione infantile, pervenire a una definizione univoca di questo concetto sembra estremamente difficile.

Ancor più difficile rintracciare significati univoci nel lessico degli operatori, così come in quello degli utenti (le famiglie) e dei responsabili dei servizi educativi e scolastici. Il termine qualità assume di volta in volta significati differenti a seconda delle idee e delle aspirazioni dei diversi soggetti. Per le famiglie qualità del servizio può significare, di volta in volta, trovarvi una "buona accoglienza" per sé e per i propri figli, verificare che i bambini vi vanno volentieri, vi si trovano bene e non mostrano segni di disagio, riconoscere che il nido o la scuola offrono al proprio figlio opportunità che la famiglia da sola non può offrire: amici con cui giocare, corsi di lingua o di computer. Per gli operatori qualità del servizio può volere dire buon accordo tra colleghe, risposta positiva alle richieste fatte all'ente gestore, ricchezza di risorse, fama attribuita all'istituzione. Per l'amministrazione o l'ente privato che li ha istituiti qualità può significare un positivo rapporto tra costi e benefici, un aumento dell'utenza o un contenimento dei costi o un vantaggio finanziario.

Nella nozione di un servizio di qualità entrano dunque punti di vista, interessi e significati differenti.

In tutti i casi, e in senso molto generale, la parola qualità ha sempre una connotazione positiva: equivale ad accettabilità, desiderabilità, "buon livello", "eccellenza". Al di là dei contenuti, spesso impliciti, che informano le differenti idee di qualità, ciò che risulta evidente è la connotazione di valore che è sempre sottesa al campo semantico della parola. Una connotazione di valore che, in quanto tale, non può riferirsi ad alcuna logica oggettiva ma che ha a che fare con ciò che le persone desiderano, in cui credono, che giudicano "buono", adatto, degno di essere perseguito. È proprio tale connotazione di valore a rendere così inquietante il concetto di qualità: ciò che lo contraddistingue è il fatto di essere soggettivo, "relativo", dipendente dai punti di vista.

Quanto più il termine qualità si diffonde nel discorso comune generando quella che potrebbe essere definita una “giungla terminologica”, tanto più il termine si fa strada anche nei testi ufficiali. Nel documento presentato dall'allora ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco alla conferenza sull'infanzia del 19-21 novembre 1998 a Firenze, qualità è una parola d'ordine delle politiche per l'infanzia del nostro Paese, ma anche nei testi più recenti relativi alla riforma in atto nella scuola si dichiara sempre più spesso che obiettivo dell'intero sistema formativo è quello di mantenere e perseguire la qualità. Anche nei documenti ufficiali, tuttavia, come nel discorso comune, il termine viene usato senza cercare di scioglierne le ambiguità.

Eppure, nel mondo della scuola e dei servizi educativi, si fa sempre più pronunciata l'esigenza di rendere meno soggettive, meno impressionistiche, meno parziali le idee di qualità che ispirano l'apprezzamento delle realtà educative, proponendo parametri e dimensioni che siano univocamente accertabili.

Un apprezzabile tentativo in questo senso è quello compiuto a partire dal 1990 dalla Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali della Commissione europea che ha tracciato un percorso di miglioramento dei servizi 0-6 anni nei Paesi membri, definendo dapprima indicatori contestuali e garanzie di base per un buon funzionamento e successivamente prefigurando 40 obiettivi comuni da raggiungere entro l'anno 2006 (Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali, 1990, 1996); raccomandazioni e parametri lasciati volutamente “laschi”, vista la differenziazione dei contesti cui vengono rivolti e cui intendono riferirsi, ma espliciti circa gli aspetti e le garanzie che i servizi dovrebbero assicurare in un'ottica di mantenimento/promozione della loro qualità.

Di fronte all'esigenza di rendere meno soggettivi, meno impressionistici, più univocamente accertabili i tratti e le dimensioni della qualità che da più parti si fa sentire, esigenza che si fa sempre più pressante in un momento quale quello attuale in cui il mercato delle istituzioni formative si fa sempre più concorrenziale, tra pubblico e privato ma anche all'interno del pubblico, e nel quale i servizi chiedono di poter “certificare” la propria qualità, meno apprezzabile è, a mio avviso, la soluzione, talvolta proposta, di affidare alla “concorrenza” e al “libero mercato” la demarcazione tra buoni o cattivi prodotti in termini di servizi e istituzioni educativi. Questa soluzione, di marca aziendalistica, si fonda sulla cosiddetta “soddisfazione dell'utente”. Il produttore definisce i requisiti qualitativi di un prodotto tenendo conto dei bisogni “impliciti” ed “espliciti” del cliente e valuta la qualità della sua offerta sulla base dello scarto tra il valore d'uso percepito (quello che il cliente percepisce di ricevere) e il valore atteso (valore che il cliente si aspetta di ricevere). Nel caso dei servizi per l'infanzia il prodotto è il servizio che viene offerto e gli utenti sono le famiglie. Salta subito all'occhio la difficoltà di utilizzare questo modello per valutare la qualità di istituzioni formative: non è sempre detto che la qualità attesa dalle famiglie coincida con la qualità pedagogica che l'istituzione si sente la responsabilità di assicurare.

Esistono, tuttavia, dei tentativi di analizzare il campo semantico del termine all'interno di quel filone recente di studi che va sotto il nome di *educational evaluation*, quell'ambito di studi, attivo da più di quarant'anni, che si occupa dei criteri e dei modelli di valutazione di realtà, interventi, sistemi formativi (Bondioli, Ferrari, 2000).

Peter Moss, ad esempio, distingue tra accezione descrittiva e accezione valutativa del termine (Moss, 1994). Nel primo caso qualità si riferisce alle proprietà specifiche di una certa realtà: qualità è quel *quid* che rende unici e irripetibili la fisionomia e i tratti di una certa istituzione o servizio. Nel secondo caso qualità è ciò che si giudica all'interno di un processo di valutazione che può essere condotto in vario modo: riferendosi a standard, a criteri predefiniti, a obiettivi condivisi ecc. Si tratta di una distinzione che rimanda ad un'altra: qualità come "dover essere" e qualità come "essere", qualità cioè come ideale da perseguire o con cui commisurarsi e qualità come "dato di fatto", attestabile mediante la ricognizione della presenza-assenza di un certo numero di fattori e condizioni. Ma questa distinzione non è sufficiente a chiarire che cosa contraddistingua specificatamente la qualità in riferimento a contesti e realtà che si autodefiniscono e vengono considerati educativi: sistemi formativi, scuole, servizi per l'infanzia ecc.

Per meglio cercare di districarmi nella complessità della questione mi avvarrò di quanto contenuto in un saggio di due specialisti inglesi dell'istruzione secondaria (Harvey, Green, 1993), nel quale vengono proposte diverse accezioni di qualità. Le presenterò discutendole in relazione ai servizi per l'infanzia e proponendone, infine, una che appare accettabile e, soprattutto, pertinente a realtà, quali appunto i servizi e le scuole per l'infanzia, che hanno una dichiarata finalità formativa.

- **Qualità come eccellenza.** L'eccellenza pertiene a certe realtà che si pongono - o vengono poste - al di sopra delle altre perché "speciali" ed "esclusive". In questo senso eccellenti sono realtà uniche, irripetibili, il cui modello è spesso inesportabile. Non concordo con un'idea di qualità come "eccellenza" perché tale idea evita di esplicitare i criteri sulla cui base fondare un giudizio di qualità. Il giudizio di eccellenza non si fonda in questo caso su un confronto e, soprattutto, **non dichiara i criteri** utilizzati per la qualificazione: il qualificante si autorizza da sé o fonda la propria elevata qualità su una fama riconosciuta. La qualità, intesa come "buona fama" o come "autocertificazione di bontà", non solo suona come auto-referenziale ma, non esplicitando i parametri su cui il giudizio si fonda, impedisce di fatto l'esportabilità di esperienze che si ritengono di rilievo e apprezzabili.
- **Qualità come raggiungimento degli standard prescritti.** In questo senso si può parlare ancora di eccellenza ma gli standard di perfezione sono in questo caso prescritti, definiti, espressi o riferendosi a teorie pedagogiche o a dei programmi ufficiali o a dei parametri definiti da autorità deputate. **L'adeguatezza o meno a tali standard** di perfezione costituisce il **criterio**

sulla cui base si ritiene possibile compiere una valutazione di qualità. Mi trovo in disaccordo anche con questa seconda accezione. Ho sempre considerato una risorsa e non un limite il fatto che esistessero orientamenti, linee guida e non programmi per il nido e la scuola dell'infanzia e che gli standard potessero essere definiti non per autorità, dall'alto e in maniera uniforme, ma fossero stabiliti in maniera consensuale all'interno di un gruppo di lavoro in un certo contesto. Concepire la qualità come adeguamento a standard può condurre alla conseguenza di una uniformazione e omologazione dei servizi e delle scuole verso il basso e, soprattutto, non fornire ai servizi e alle scuole gli strumenti per pensare a innovazioni e a miglioramenti.

- **Qualità come adeguatezza al proposito.** Si tratta di una definizione funzionale: un servizio è di qualità se ha raggiunto gli obiettivi che si è posto. Quest'ultima accezione di qualità, diversamente dalle precedenti, chiama direttamente in causa tutti coloro che come utenti, come operatori pedagogici, come responsabili amministrativi hanno a cuore la qualità di un nido o di una scuola dell'infanzia. Non solo spetta loro garantirne la qualità ma è loro compito definirla, in maniera più o meno negoziata delineando gli obiettivi che si intendono perseguire e misurando la qualità in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. Ma anche questa definizione non sembra sufficiente a definire la qualità di servizi educativi. I criteri di riuscita di volta in volta stabiliti potrebbero risultare conflittuali e contraddittori rispetto al perseguimento della finalità propriamente educativa del servizio stesso. È noto, ad esempio, come l'esigenza di garantire un servizio di custodia il più possibile flessibile per venire incontro alle esigenze di un'utenza diversificata possa contrastare l'esigenza propriamente pedagogica di assicurare continuità all'esperienza infantile all'interno dei servizi; è uno dei problemi delle cosiddette "nuove tipologie": il contenimento dei costi può essere – ed è spesso stato – uno dei criteri di riuscita espressi dal servizio ma non sempre tale pur auspicabile obiettivo è risultato sinergico al mantenimento di un'adeguata qualità educativa.
- **Qualità in senso trasformativo.** Un servizio che si dichiara educativo – sia esso una scuola o un nido – ha, per definizione, una chiara finalità pedagogica, un intento di trasformazione migliorativa nei confronti dei destinatari dell'intervento formativo. La qualità di un'istituzione o di un servizio educativo può essere e deve essere valutata in relazione alla capacità di raggiungere questo specifico traguardo formativo. La qualità di un servizio educativo andrà giudicata sulla base dell'effettiva capacità formativa del servizio stesso.

È su quest'ultima accezione che mi trovo pienamente d'accordo. La qualità di un nido o di un servizio per l'infanzia va commisurata alla capacità del servizio stesso di offrire opportunità di crescita ai bambini che vi sono ospitati. Si tratta di una responsabilità politica e pubblica che va affermata e ribadita e che

identifica la *mission*, cioè la vocazione specifica di questi servizi, i quali possono **anche** svolgere altre funzioni (per esempio venire incontro ai bisogni di accudimento delle famiglie) ma **non** a discapito della funzione educativa.

Ne consegue che non si possono utilizzare per definire e valutare la qualità di un servizio come il nido o la scuola dell'infanzia criteri validi per altri servizi della collettività (posta, ferrovia, sanità ecc.). Occorre impegnarsi a definire criteri di qualità intrinseci, connessi cioè alla vocazione specifica di questi servizi. Per le stesse ragioni non si può fare equivalere il nido a un'industria che ha come scopo la vendita dei propri prodotti e la cui qualità può essere determinata in termini di produttività, cioè di prodotto o esito tangibile di un investimento economico, misurabile in termini di rapporto tra funzionamento e costo e tra risultati e costo, oppure valutabile in termini di "soddisfazione" del cliente<sup>1</sup>. Il prodotto, semmai si potesse continuare ad usare questo termine, di un'agenzia educativa come il nido non è una "cosa" ma un bene scambiabile, che potremmo anche chiamare cultura, frutto di "transazioni" tra individui (tra adulti e bambini e tra gli stessi adulti), "transazioni" che fanno crescere, che sono di aiuto allo sviluppo di tutti coloro che vi sono implicati.

## 2. A chi spetta definire la qualità

Con questo ho già fornito qualche orientamento circa un secondo nodo che intendevo trattare, che riguarda il problema di a chi spetti la responsabilità di definire e giudicare della qualità dei servizi per l'infanzia e quali figure vadano coinvolte in tale processo. Si diceva all'inizio che qualità è un termine inquietante che chiama in causa opinioni, aspirazioni, valori. Opinioni, aspirazioni e valori molto spesso difforni tra loro, perché diversi sono i bisogni, i desideri, le idee, le conoscenze delle figure che li esprimono. Che cos'è qualità per un genitore che manda il proprio figlio al nido? Che cos'è qualità per un operatore che nel nido lavora e si impegna? E per il responsabile amministrativo? E per il politico? Da qui una serie di interrogativi: data la variegatura di punti di vista, di saperi, di ruoli di coloro che ruotano intorno al servizio è possibile pervenire a un accordo circa i fattori, le condizioni, le garanzie della qualità del nido? Quale di queste figure ha la maggiore responsabilità o autorità o diritto di dichiarare, esplicitare, richiedere che vengano rispettati criteri e parametri di qualità? Anche a questo proposito, come per la trattazione del nodo precedente, sarà opportuno riferirsi a dei modelli che è bene discutere. Un primo modello vede il nido – e, in genere, qualsiasi servizio della collettività – come rivolto a una particolare utenza, caratterizzata da bisogni ed esigenze proprie. La qualità del servizio viene fatta coincidere con la soddisfazione dell'utenza; la libera concorrenza tra gli erogatori del servizio, in lizza per accaparrarsi l'utenza, costituirebbe un dispositivo di garanzia della qualità. Ciò

<sup>1</sup> Per una discussione di tali aspetti si vedano: Ferrari, 1995 e Bondioli, 1999.

sembra valere nel mondo dell'industria dove la concorrenza tra imprese per la conquista del mercato si fonda per buona parte sulla capacità delle stesse di accaparrarsi fette sempre più ampie di consumatori. Certo il nido si configura come un servizio per le famiglie ed è giusto che le famiglie partecipino alla vita del nido e concorrano a garantirne la qualità. C'è comunque da chiedersi se la loro soddisfazione possa costituire l'unico o il più importante indicatore della qualità e se lo stesso concetto di "utenza" e di "cliente" non vada inteso in senso più esteso (Cantone, 1996).

Un secondo modello – ancora una volta molto semplificato – vede il nido come un'organizzazione complessa che gestisce risorse, organizza il lavoro di diverse figure, delinea e verifica responsabilità e compiti al fine di ottenere i risultati previsti. Per fare funzionare il servizio occorrono strutture, arredi, attrezzature, persone. La gestione di tali aspetti può essere più o meno accorta, più o meno costosa, più o meno efficiente. Ma la qualità gestionale, nei termini degli obiettivi posti dai responsabili amministrativi, spesso digiuni di cultura pedagogica, non sempre collima con l'idea che della qualità hanno gli operatori o i genitori.

Quando il punto è la definizione della qualità, in termini sia di obiettivi da raggiungere, sia di criteri e parametri cui attenersi, l'unica soluzione possibile è quella proposta da più parti – nei contributi più recenti (Moss, 1994) – di considerare la qualità come un concetto che riflette «valori e convinzioni, esigenze e programmi, influenze e responsabilità da parte di diversi gruppi di "attori" che hanno un interesse in questi servizi» (Moss, 1994, p. 1). Ne viene di conseguenza che la qualità non può essere pensata se non come "transazione" e cioè come sforzo di esplicitazione e negoziazione tra diversi "gruppi di interesse"<sup>2</sup>. Tali gruppi di interesse, per quanto riguarda i servizi per l'infanzia, sono: le famiglie, gli operatori, i responsabili amministrativi, i politici, i bambini, la società civile nel suo complesso. In un modello democratico, caratterizzato da un'idea di servizio educativo basato sulla condivisione e la partecipazione, tutte queste figure appaiono ugualmente potenzialmente coinvolte nella definizione della qualità. Io credo che nel momento attuale, nel quale alle Regioni e agli enti locali viene demandato questo compito impegnativo di determinazione della qualità<sup>3</sup>, debba venire colta l'opportunità di avviare un processo effettivamente partecipato di negoziazione di scopi e obiettivi, di determinazione consensuale di standard, di discussione pubblica sul significato e le funzioni dei servizi.

<sup>2</sup> Questo concetto trova riscontro anche nell'ambito degli studi sulle strategie aziendali (Rusconi, 1988) e designa gli individui e i gruppi che dipendono dall'impresa per la realizzazione dei loro obiettivi personali e da cui l'azienda è dipendente. Per la declinazione di tale concetto in relazione agli attori implicati nella definizione della qualità dei servizi per l'infanzia si veda Bondioli, 1999 e Moss, 1994.

<sup>3</sup> Si veda la proposta di legge C 690, *Norme per lo sviluppo e per la qualificazione del sistema dei servizi per la prima infanzia*, d'iniziativa dei deputati Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri presentata il 12 giugno 2001 (XIV legislatura), in particolare art. 8 (Funzioni delle Regioni) e art. 9 (Funzioni dei Comuni).

Non solo. La negoziazione e la pattuizione, che risultano essere tratti fondanti del determinare la qualità, costituiscono anche un tratto essenziale della qualità intesa in senso trasformativo. Il confronto di punti di vista che tale negoziazione comporta arricchisce coloro che vi partecipano: si chiarisce, si estende e si allarga la propria prospettiva. Inoltre, il confronto non riguarda solo le idee, le aspirazioni dei diversi soggetti implicati ma anche come tali idee si traducano nella pratica. Esprimere ed esplicitare la qualità comporta una riflessione sulle pratiche educative per giungere a determinare quali di esse possano essere considerate “buone pratiche”, strategie efficaci per compiere quell’opera di trasformazione che è l’educazione. Anche la riflessione partecipata è fonte di arricchimento, produce cultura. Esplicitare la qualità significa, ad esempio, cercare di rispondere a domande del tipo: quali pratiche per quale bambino? Risposta che non può che derivare da una riflessione su che cosa si fa nei nidi e nelle scuole dell’infanzia, sul perché si fa quel che si fa, su come si potrebbe farlo meglio. Ne viene che l’esplicitare la qualità è un processo formativo che coinvolge nei servizi i piccoli ma anche i grandi. Qualità è il prodotto di transazione che produce crescita, una crescita che non interessa solo coloro che ricevono educazione ma anche quelli che la danno. Un crescere in consapevolezza che si traduce in un’innovare ragionato, in un fare cosciente condiviso e, pertanto, passibile di ulteriore confronto.

### **3. Valutare la qualità per esplicitare e “fare” la qualità: alcune esperienze**

È su questa linea, in accordo con gli obiettivi definiti dalla Rete per l’infanzia della Commissione europea (1990; 1996) che si sono mosse da alcuni anni alcune realtà regionali e provinciali del nostro Paese: la Regione Toscana (Regione Toscana, Istituto degli Innocenti, 1993; 1998), la Regione Umbria (Cipollone, 1999), la Regione Emilia-Romagna (Bondioli, Ghedini, 2000), la Provincia autonoma di Trento (Barberi *et al.*, 2002) e diverse realtà comunali che, attraverso percorsi estesi e partecipati a più figure coinvolte nei servizi, sono giunti a delineare linee guida e criteri per la definizione della qualità dei servizi capaci di tenere conto delle peculiarità e delle realizzazioni più significative fin qui compiute nei contesti territoriali di riferimento<sup>4</sup>. È a queste esperienze che intendo richiamarmi per illustrare come il processo che conduce all’esplicitazione di criteri e parametri di qualità sia il modo attraverso cui i servizi e le scuole possono garantirsi per il presente e per il futuro le possibilità e le condizioni per impegnarsi a realizzare concretamente la qualità.

Ne presenterò due, una relativa ai servizi per la primissima infanzia e una relativa alla scuola dell’infanzia, che illustrano bene il processo di cui ho appena parlato.

<sup>4</sup> Per un approfondimento di questo tema si veda Bondioli (2000); Bondioli e Ferrari (2001).

### 3.1 La costruzione di indicatori contestuali per i nidi umbri e dell'Emilia-Romagna

A partire dagli anni Novanta, molto in anticipo rispetto ad altre successive iniziative, sia la Regione Umbria che la Regione Emilia-Romagna danno avvio a un percorso di valutazione dei nidi regionali allo scopo non tanto di certificare la qualità quanto di elaborare indicatori di qualità contestuali, contestuali nel senso di rispecchiare gli aspetti più pregevoli dei servizi territoriali, quegli aspetti cioè che individuassero la specifica fisionomia pedagogica dei servizi sul territorio, le sue tradizioni più apprezzabili, le idee sul bambino e la sua educazione condivise. Scopo di questo lavoro, che ha visto collaborare per un certo numero di anni, operatori, coordinatori, amministratori dei servizi e ricercatori universitari esperti in pratiche di valutazione, era quello di far emergere un orizzonte di significati condivisi circa le finalità dei servizi, la loro caratterizzazione pedagogica, le soluzioni più idonee da adottare in termini di pratiche pedagogiche e organizzative. Un orizzonte di significati condivisi ed espliciti che consentisse ai nidi regionali di disporre di parametri e di criteri per orientare, anche per il futuro, il lavoro e l'operatività nei servizi<sup>5</sup>.

In Emilia-Romagna si è proceduto nel giro di due anni a valutare mediante la SVANI (Harms, Cryer, Clifford, 1992) – uno strumento di *evaluation* creato negli Stati Uniti e successivamente tradotto e adattato alla situazione italiana – 16 nidi della regione scelti in modo che fossero rappresentativi della realtà territoriale (due nidi per provincia, uno in un centro urbano e un secondo in un centro più piccolo). La valutazione ha visto coinvolti per ciascun nido tutti gli operatori, il coordinatore pedagogico, il personale ausiliario e il ricercatore. Ciascuno di questi soggetti è stato chiamato a valutare il nido con l'utilizzo dello strumento. Ma il vero e proprio lavoro, che costituisce il fulcro dell'esperienza, si è realizzato in quelli che sono stati chiamati "incontri di restituzione" nei quali il ricercatore-valutatore esterno sosteneva la discussione, il confronto, la negoziazione tra operatori in modo che, a partire dalle valutazioni compiute e, soprattutto da una critica allo strumento adottato, non sempre capace di rendere la fisionomia di qualità propria di ciascun nido, venissero esplicitate le idee di cui ogni soggetto era portatore e che emergevano in filigrana riflettendo insieme sulle pratiche più diffuse e consolidate nei servizi. Ciascun nido coinvolto ha, dunque, ragionato sulla propria fisionomia educativa, motivando le proprie scelte, riflettendo sugli aspetti ritenuti irrinunciabili per mantenere e garantire il proprio profilo di qualità. Uno sforzo di esplicitazione di non poco conto dal quale sono emerse idee circa la natura del bambino piccolissimo e i bisogni delle famiglie, modi di concepire l'educazione extradomestica e finalità da attribuirsi ai servizi, identificazione delle esperienze più significative realizzate. Uno sforzo di esplicitazione, favorito dal confronto: confronto con uno

<sup>5</sup> Il percorso e i risultati di ambedue le esperienze sono contenuti in due pubblicazioni (Cipolлоне, 1999; Bondioli, Ghedini, 2000).

strumento dotato di una certa “filosofia di qualità” non sempre condivisa; confronto tra colleghi, non sempre ugualmente consapevoli o d'accordo; confronto con i ricercatori, portatori di un sapere sul bambino e sull'educazione non del tutto omologo a quello degli operatori.

Compito dei ricercatori, a questo punto, è stato quello di sintetizzare in forma discorsiva e per punti, quegli aspetti dei nidi regionali da tutti riconosciuti come apprezzabili e valevoli non solo per il presente ma anche per il futuro. Un insieme di linee guida, di orientamenti, scaturiti dalle effettive realizzazioni compiute e dalla riflessione sulle stesse, che rispecchiavano gli aspetti più apprezzabili dei nidi regionali. Anche tali linee guida sono state discusse con i coordinatori regionali, i quali vi hanno a loro volta ragionato, le hanno precisate, corrette e chiarite fino a giungere a una formulazione accettabile e condivisa. Compito ulteriore dei ricercatori è stato quello di sintetizzare nella forma di un sistema di indicatori di qualità, e cioè di insieme articolato di aspetti irrinunciabili del “buon nido”, gli elementi delle linee guida apprezzati dai coordinatori e dai responsabili regionali.

Nel caso dell'Umbria il lavoro è proceduto in maniera analoga ma con alcune differenze. Sono stati valutati tutti i nidi della Regione (all'epoca 36). Oltre agli incontri di “restituzione” ciascun nido ha realizzato un dossier con il quale ha avuto modo di “dire di sé” raccontando la propria storia, descrivendo le proprie caratteristiche organizzative, riflettendo sull'esperienza di valutazione compiuta. Come nel caso dell'Emilia-Romagna il sistema di indicatori messo a punto ha tenuto conto della fisionomia specifica, delle tradizioni, dei valori espressi dai collettivi e dai coordinatori nelle diverse autopresentazioni e si è poi sostanziato, diversamente dall'Emilia-Romagna, in un inedito strumento di valutazione, l'ISQUEN (Indicatori e scala di valutazione della qualità del nido), pubblicato nel 1999 (Becchi, Bondioli, Ferrari, 1999).

Il lavoro di esplicitazione della qualità, così condotto, è comunque continuato in Emilia-Romagna anche dopo la pubblicazione nel 2000 degli indicatori. Si auspicava che gli indicatori, che esplicitavano quegli ingredienti e quei parametri di qualità che i nidi regionali dichiaravano di possedere o di cui dimostravano di volersi dotare, costituissero un documento programmatico cui far riferimento anche per il futuro, nell'impegno di consolidare e arricchire l'offerta formativa per i piccolissimi sul territorio regionale. In questa prospettiva l'emanazione della nuova legge sui servizi per l'infanzia della regione (legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1, *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*) e i nuovi compiti che essa profila in materia di governo del sistema di tali servizi, si configura come uno snodo cruciale. Il sistema dell'accREDITAMENTO che essa propone, fondato sulla capacità progettuale delle singole realtà educative e sulla conseguente possibilità di verifica delle offerte formative realizzate, si fonda su un'adesione ai principi guida della qualità proposti dagli indicatori, da sostanziarsi in un progetto pedagogico del nido declinato in maniera peculiare da ogni singolo servizio, un progetto, cioè, che pur riferendosi a un orizzonte comune di significati, sappia tradurre, sulla base delle risorse materiali e umane e delle caratteristiche del proprio contesto, tali significati in un concreto lavoro educativo (Becchi, Bondioli, Ferrari, 2002).

Anche in Umbria i nidi hanno continuato il processo di elaborazione della qualità utilizzando per la valutazione il nuovo strumento, l'ISQUEN, messo a punto per i nidi regionali. In ambedue i casi, dunque, il processo innescato – che consiste nel riflettere sui servizi valutandoli, esplicitarne gli aspetti di qualità, trasformare questi aspetti in raccomandazioni e impegni per il futuro, tentare di realizzarli, verificarli ulteriormente – si configura come un processo “a spirale”. Fare la qualità, e riflettere su di essa valutandola per trovare soluzioni ancora migliori e più consapevoli, è un processo mai concluso, pena la sua inefficacia. È produttivo se il lavoro di estrazione di senso dall'esperienza compiuta viene utilizzato per meglio orientare le azioni future e diventa un impegno condiviso a realizzarle.

### **3.2 Dalle pratiche al modello: l'esperienza di valutazione nelle scuole dell'infanzia di Pistoia**

Sempre negli anni Novanta il Comune di Pistoia ha prospettato un percorso di riflessione sulla qualità delle proprie scuole dell'infanzia, scuole sulle quali da tempo l'amministrazione investe in termini di risorse, formazione del personale, dialogo con le famiglie. In molte di queste scuole si sono sedimentate nel corso degli anni delle esperienze educative apprezzate sia in sede locale che nazionale. Parecchie di queste scuole organizzano da tempo dei laboratori frutto di un lavoro continuo di ripensamento sul tipo di offerte educative da proporre ai bambini dai tre ai sei anni e l'esperienza di tali laboratori si riversa sulle attività quotidiane nelle diverse scuole, improntate alle medesime idee e scelte di fondo. Ancora: la cura degli spazi delle scuole, affinata nel corso degli anni in modo da creare luoghi a misura di bambino, accoglienti e stimolanti, esteticamente belli e curati, evocativi di percorsi di attività e favorevoli all'esperienza sociale dei piccoli era un altro tratto delle scuole pistoiesi di cui si era a conoscenza. La modalità relazionale delle educatrici, anch'essa affinata nel corso degli anni in seguito a interventi di formazione e riflessione, improntata alla sollecitazione delle iniziative infantili in un clima di calda socialità costituiva un ulteriore tratto delle scuole della città. Le scuole cittadine erano, pertanto, oggetto frequente di visite da parte di delegazioni estere, ospitavano tirocinanti, presentavano la propria documentazione in convegni e seminari. Scuole non chiuse in se stesse, dunque; scuole disposte a mostrarsi e aperte al confronto. Ma scuole – e questo è il punto – che non avevano mai avuto modo di riflettere sistematicamente su se stesse, di motivare e argomentare le proprie scelte, di esplicitare gli assunti di base della pedagogia che intendevano realizzare e di fatto realizzavano, di elaborare un modello della propria pratica. Occorreva passare dal mostrare al dire di sé, al chiarificare a se stessi le motivazioni del proprio fare fino a rendere socializzabile secondo delle linee coerenti e unitarie quello che le scuole di Pistoia riconoscevano, spesso implicitamente, come la propria fisionomia specifica.

Anche qui si è avviato un lavoro di autovalutazione, mediante la SOVASI (Harms, Clifford, 1994) e altri strumenti quali la griglia di osservazione della

giornata educativa (Bondioli, 2002) per individuare la fisionomia specifica di ciascuna scuola ma anche i tratti apprezzabili comuni. Le scuole sono state invitate a dire di sé attraverso forme di autopresentazione. Agli operatori è stato chiesto di selezionare attività ed esperienze considerate pregevoli e le videoregistrazioni corrispondenti sono state discusse e commentate per ricavarne i tratti e gli elementi peculiari e caratteristici. Anche in questo caso, come per quello dei nidi umbri e emiliani, la valutazione ha avuto come scopo di essenzializzare in forma di modello gli aspetti fondanti dell'esperienza trentennale delle scuole pistoiesi. La fisionomia delle scuole pistoiesi si è in questo processo meglio definita, è diventata patrimonio di tutti gli operatori e ha finito col configurarsi come un orizzonte di significati condivisi che, una volta delineato e precisato, risulta impegnativo anche per il futuro, pur nella consapevolezza di una sua continua rivedibilità alla luce di ulteriori e partecipate riflessioni (Becchi, Bondioli, 1997).

#### 4. La natura della qualità

Ritengo che la pista aperta da queste realtà avvertite possa costituire una linea di lavoro importante per dare forza, vigore, legittimazione ai servizi per l'infanzia e che possa essere un'occasione per riflettere sui bisogni, al contempo educativi e sociali, che essi esprimono e tentano di soddisfare. Tale pista di lavoro, costituita dalla definizione partecipata e condivisa di criteri e parametri di qualità ha, sia come punto di partenza sia come punto di arrivo, l'impegno a un'operazione del tutto nuova nel nostro Paese, che è quella di valutare i servizi allo scopo non tanto di certificarne la qualità quanto di giungere ad esplicitare, in maniera condivisa, quei tratti del servizio che ne incarnano l'idea, quegli aspetti che ne identificano le finalità e la fisionomia specifica in modo che in tale idea, esplicitata, detta, condivisa ci si possa riconoscere e ci si possa impegnare a sempre meglio realizzarla, anche per il futuro. Valutare e dire la qualità per essenzializzare nella forma di un modello gli aspetti fondanti di un'esperienza, per tracciare delle linee guida valide anche per il futuro. La qualità è, da questo punto di vista, un orizzonte di significati condivisi circa l'essere e il dover essere di un servizio che impegna, alla luce di coordinate tracciate, a individuare sempre nuovi modi di espressione e di declinazione. Un lavoro di questo tipo ha un forte spessore formativo perché avvia tutti coloro che hanno a cuore il presente e il futuro del nido (gli educatori, gli amministratori, le famiglie) a riflettere sulle proprie idee di bambino, di servizio, di responsabilità sociale, di educazione, induce un processo di coscientizzazione, di chiarificazione circa le scelte compiute e da compiere. Intesa in questo senso la valutazione della qualità viene a far parte – ed è una garanzia – della professionalità non solo dell'operatore del nido ma anche dei responsabili del servizio e anche dei genitori in quanto agenti educativi. È in questa ottica che si sono mosse altre realtà comunali: Brescia, Mantova, Pavia, Modena, Milano, Forlì Novara, Ravenna, Palermo, Genova per citare quelle da me conosciute in prima perso-

na<sup>6</sup>. Un lavoro di valutazione così inteso viene a configurarsi sia come un aspetto irrinunciabile della professionalità educativa, sia come un'occasione di crescita per tutti quelli che sono chiamati a parteciparvi, sia anche come garanzia che lo sforzo di definizione della qualità possa tradursi in un effettivo impegno di innalzamento della qualità. Definire la qualità e valutarla risultano allora operazioni inscindibilmente intrecciate poiché la qualità, come si è detto, non è adeguamento a standard e criteri definiti dall'alto, per autorità e una volta per tutte, ma ha un significato dinamico, di riflessione sull'esperienza per distillarne, chiarirne, esplicitarne i significati e di impegno per migliorarla alla luce della consapevolezza acquisita.

Dalle esperienze presentate possiamo ora ritornare all'idea di qualità da cui siamo partiti e tentare di chiarirne la natura e i tratti distintivi.

- **La natura negoziale della qualità.** La qualità non è un dato di fatto, non è un valore assoluto, non è adeguamento a standard o a norme stabiliti a priori e dall'alto. Qualità è transazione, cioè confronto tra individui e gruppi che hanno un interesse verso il servizio, che hanno responsabilità nei suoi confronti, che vi sono a qualche titolo coinvolti e che lavorano per esplicitare e definire in maniera consensuale valori, obiettivi, priorità, idee su come il servizio è e su come dovrebbe o potrebbe essere.
- **La natura partecipativa e intersoggettiva della qualità.** Non c'è dunque qualità senza partecipazione. Non solo perché, come si è detto, è un criterio di intersoggettività che garantisce la validità dei criteri su cui fondare la qualità, ma anche perché è la sinergia delle azioni dei diversi attori nel perseguire intenti condivisi che rende effettiva la possibilità di realizzarli.
- **La natura autoriflessiva della qualità.** La qualità non è un "dover essere" stabilito a priori, un'idea astratta da calarsi forzosamente nella realtà, un compito da eseguire o un progetto da tradurre in pratica. Essa è, innanzi tutto, riflessione sulla pratica. È una pratica o un insieme di pratiche cui viene attribuito il valore di modello perché sentite come funzionali, efficaci, "di valore". La qualità è una modellizzazione delle "buone pratiche", frutto di una riflessione condivisa sulla capacità delle stesse di realizzare obiettivi consensualmente definiti. Fare la qualità non comporta dunque solo un agire ma anche un riflettere sulle pratiche, sui contesti, sulle abitudini, sugli usi, sulle tradizioni di un servizio per verificarne la significatività rispetto ai propositi e agli intenti. Anche tale riflessione non avviene "in astratto" ma sempre con un preciso riferimento alla realtà dei fatti, a ciò che concretamente si fa e si realizza all'interno dei servizi.
- **La natura contestuale della qualità.** La qualità non è un valore assoluto. Lo si è rimarcato considerandone la natura intersoggettiva e negoziale.

---

<sup>6</sup> Parecchie di queste esperienze, condotte per buona parte in collaborazione con enti universitari, sono state rese pubbliche e socializzate in convegni e seminari. Qui di seguito si menzionano quelle i cui risultati sono stati pubblicati (Zanelli, 1998; Franchi, Caggio, 1999; Mignosi, 2001).

Non è un valore assoluto anche perché differenziati sono i contesti, cioè le realtà locali che si propongono di realizzarla ed effettivamente la realizzano ciascuno a suo modo in base alla propria storia, secondo le proprie tradizioni, con la propria dotazione di risorse materiali e umane. La qualità ha una declinazione flessibile, ammette modalità di realizzazione differenti, accentuazione di priorità, idiosincrasie. La qualità ha dunque una natura “plurale” e in ciò sta la sua ricchezza. La condivisione di intenti e valori, presupposto di un’azione sinergica nel perseguire la qualità, non contrasta con tale natura “plurale”. Al contrario, la contestualizzazione della qualità, amplifica e arricchisce di significato la condivisione e costituisce, al tempo stesso, un dispositivo di verifica e di controllo della realizzabilità del modello partecipato.

- **La natura processuale della qualità.** Non è un prodotto, non è un dato. La qualità si costruisce. Fare la qualità è un lavoro, che si dipana nel tempo, che non può mai dirsi concluso, che cresce su se stesso con un andamento a spirale.
- **La natura trasformativa e formativa della qualità.** È questo l’aspetto decisivo. La dimensione partecipata, il confronto di punti di vista, la negoziazione di intenti e scopi, la riflessione sulle “buone pratiche”, la declinazione “plurale” e contestuale di ciò che abbiamo chiamato, senza finora definirla, qualità, si sostanziano e assumono valore se producono una “trasformazione migliorativa” in tutti coloro che sono coinvolti, pur a titolo differente, nel servizio. Da questo punto di vista viene a cadere la tradizionale partizione degli attori sociali tra erogatori e destinatari, tra clienti interni ed esterni. Il processo con cui si fa, si assicura, si verifica, si contestualizza, si declina la qualità è una “co-costruzione” di significati intorno all’istituzione e al servizio, una riflessione condivisa che arricchisce i partecipanti, uno scambio e una trasmissione di saperi. Produttrice di cultura, dunque, attraverso lo scambio, la qualità ha una natura formativa. La qualità è educazione, dei grandi coi piccoli e dei grandi tra loro (Becchi, 2000). L’acquisizione di consapevolezza, lo scambio di sapere, il confronto costruttivo di punti di vista, l’abitudine al patteggiamento e all’esame di realtà, la capacità di cooperare costituiscono altrettanti aspetti della “trasformazione migliorativa” che si intende indurre attraverso il processo del “fare la qualità”. La valutazione di tale “trasformazione” costituirà pertanto il criterio di fondo per accertare la qualità.

La natura valoriale, politica e relativa della qualità non va dunque vista come un limite ma come una risorsa, in quanto impone che il lavoro di definizione della qualità sia condotto in maniera partecipata, in quanto richiede che venga periodicamente aggiornato e perfezionato nel tempo, in quanto apre al confronto.

## Riferimenti bibliografici

**Barberi, P. et al. (a cura di)**

- 2002 *Linee guida per la qualità del servizio asilo nido nella provincia di Trento*, Provincia autonoma di Trento

**Becchi, E.**

- 2000 *La qualità. Punti di vista e significati*, in Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di), *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

**Becchi, E., Bondioli, A. (a cura di)**

- 1997 *Valutare, valutarsi*, Bergamo, Junior

**Becchi, E., Bondioli, A., Ferrari, M.**

- 2002 *Il progetto pedagogico del nido e la sua valutazione. La qualità negoziata*, Bergamo, Junior

**Becchi, E., Bondioli, A., Ferrari, M.**

- 1999 *ISQUEN (Indicatori e scala di valutazione della qualità del nido)*, in Cipollone, L. (a cura di), *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

**Bondioli, A.**

- 2000 *Gli indicatori in campo educativo. Problemi e criteri di definizione*, in Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di), *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

**Bondioli, A.**

- 1999 *Indicatori operativi e apprezzamento della qualità. Modi e ragioni del valutare*, in Cipollone, L. (a cura di), *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

**Bondioli, A. (a cura di)**

- 2002 *Il tempo nella quotidianità infantile*, Bergamo, Junior

**Bondioli, A., Ferrari, M.**

- 2001 *La qualità dei servizi per l'infanzia: un percorso di elaborazione di indicatori contestuali per l'asilo nido*, in «Cadmo», 8 (28), p. 29-40

**Bondioli, A., Ferrari, M. (a cura di)**

- 2000 *Manuale di valutazione del contesto educativo*, Milano, Franco Angeli

**Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di)**

- 2000 *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

**Cantone, Luigi A.N.**

- 1996 *Creazione di valore attraverso le relazioni con i clienti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane

**Cipollone, L. (a cura di)**

- 1999 *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

**Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali**

1996 *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Bergamo, Junior

**Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali**

1990 *La qualità nei servizi per l'infanzia*, Bergamo, Junior

**Ferrari, F.**

1995 *Total quality management e valutazione della qualità educativa. Due metodi a confronto*, in «Quaderni di Res», 5, p. 9-17

**Franchi, L., Caggio, F. (a cura di)**

1999 *Per una cultura della qualità*, Bergamo, Junior

**Harms, T., Clifford, R.M.**

1994 *Scala per l'osservazione e la valutazione della scuola dell'infanzia (SOVASI)*, traduzione e adattamento italiano di Ferrari, M. e Gariboldi, A., Bergamo, Junior

**Harms, T., Cryer, D., Clifford R.M**

1992 *Scala per la valutazione dell'asilo nido (SVANI)*, traduzione e adattamento italiano di Ferrari, M. e Livraghi, P., Milano, Franco Angeli

**Harvey, L., Green, D.**

1993 *Defining quality*, in «Assessment and Evaluation», 18 (1), p. 9-34

**Katz L.**

1996 *Qualität der Früherziehung in Betreuungseinrichtungen: fünf Perspektiven*, in Tietze, W. (a cura di), *Früherziehung*, Neuwied, Luchterhand

**Mignosi, E.**

2001 *La scuola dell'infanzia a Palermo*, Bergamo, Junior

**Moss, P.**

1994 *Defining quality. Values, stakeholders and processes*, in Moss, P. Pence, A. (a cura di), *Valuing quality*, New York and London, Teachers College, Columbia University Press

**Regione Toscana, Istituto degli Innocenti**

1998 *Manuale per la valutazione della qualità degli asili nido della Regione Toscana*, Bergamo, Junior

**Regione Toscana, Istituto degli Innocenti**

1993 *Gli indicatori per la qualità dell'asilo nido*, Firenze, Istituto degli Innocenti

**Rusconi, G.**

1988 *Il bilancio sociale d'impresa*, Milano, Giuffrè

**Zanelli, P.**

1998 *La qualità come processo*, Milano, Franco Angeli

# RASSEGNE



## Organizzazioni internazionali (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia adolescenza e famiglia svolte da organizzazioni nel periodo indicato*

### Assemblea generale delle Nazioni unite

*Cultura di pace  
e non violenza  
per i bambini  
del mondo*

Durante la 57° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite svoltasi il 2 luglio 2002, in accordo con la risoluzione 56/5 del 5 novembre 2001, *Decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo, 2000-2010*, il Segretario generale ha presentato il terzo rapporto<sup>1</sup> costituito da tre sezioni tematiche: l'attuazione del piano d'azione per una cultura di pace; il ruolo della società civile; i progetti di comunicazione e di organizzazione in rete. Questo documento rappresenta un contributo per la preparazione del rapporto che il Segretario generale sottoporrà all'Assemblea generale durante la 60° sessione - nel 2005, a metà del percorso del *Decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo, 2000-2010* - per informare sull'attuazione della dichiarazione e del piano d'azione per una cultura di pace. Rispetto all'educazione formale e informale per una cultura di pace, inclusa quella realizzata attraverso i mass media, uno sforzo coordinato deve essere adottato da agenzie specializzate, fondi e programmi delle Nazioni unite, in particolare l'UNESCO e l'UNICEF, con uno sguardo volto a sviluppare una strategia complessiva per il decennio internazionale. La società civile, in particolare le ONG (organizzazioni non governative) aventi lo statuto consultivo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni unite, sono invitate ad adottare un distinto programma di attività sulla stessa linea di quello adottato dalle ONG aventi lo statuto consultivo dell'UNESCO che ha adottato una dichiarazione e un piano d'azione per il decennio e ha invitato i propri membri a darvi attuazione attraverso le proprie sezioni nazionali e locali. L'UNESCO deve essere incoraggiato a continuare a mantenere e sviluppare l'attività di comunicazione e di organizzazione in rete, volta a promuovere un movimento globale per una cultura di pace. Soggetti attivi a livello locale, nazionale e internazionale devono essere sollecitati a inserire e trasmettere tali informazioni attraverso le proprie attività, anche al fine di contribuire alla preparazione del rapporto del Segretario generale nel 2005.

---

<sup>1</sup> Rapporto A/57/186 del Segretario generale consultabile sul sito web [www.un.org/documents/](http://www.un.org/documents/)

*Convenzione sui diritti  
del fanciullo*

Il Segretario generale delle Nazioni unite ritiene di fare il punto sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>2</sup>, in particolare per quanto riguarda il deposito di firme, ratifiche o adesioni degli Stati. Al 2 luglio 2002 la convenzione risulta ratificata da 191 Stati e firmata da 193 Stati (gli stessi Stati che hanno ratificato o aderito al trattato più Stati Uniti e Somalia), mentre i due protocolli opzionali sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, prostituzione e pornografia infantile, sono stati ratificati da 33 Stati e firmati da oltre cento Stati. Sono 120 gli Stati che hanno notificato l'accettazione della modifica del comma 2 dell'articolo 43 della convenzione, relativo all'aumento dei componenti del Comitato ONU sui diritti del fanciullo da dieci a diciotto membri. Per l'entrata in vigore di tale emendamento sono tuttavia necessarie 128 notifiche. Si richiama, inoltre, la risoluzione della Commissione per i diritti dell'uomo n. 2002/92 del 26 aprile 2002, che chiede a tutti gli uffici competenti delle Nazioni unite (l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti dell'uomo e gli altri organi più rilevanti dell'organizzazione delle Nazioni unite) di includere la prospettiva dei diritti del minore nel proprio mandato e che gli Stati membri collaborino strettamente con tali uffici; riafferma, inoltre, l'esigenza di assicurare una formazione adeguata e sistematica sui diritti del minore per il rafforzamento delle leggi e sollecita tutti gli Stati a porre fine all'impunità di tutti i reati, inclusi quelli aventi vittime di minore età, e a sottoporre a giudizio gli autori di tali reati. Il Segretario generale ricorda che il Comitato sui diritti del fanciullo ha deciso di dedicare periodicamente un giorno della propria attività alla discussione generale di uno specifico articolo della convenzione o a un argomento relativo ai diritti del fanciullo. Nella sua 28ª sessione, il Comitato ha discusso sulla violenza ai danni dei minori all'interno della famiglia e della scuola, mentre nella 29ª sessione si è dedicato alla questione delle caratteristiche e della tempistica di presentazione dei rapporti periodici degli Stati.

**UN Headquarters**

First Avenue at 46th Street

New York, NY 10017

sito web: [www.un.org/ga/57/](http://www.un.org/ga/57/)**Comitato delle Nazioni unite  
sui diritti del fanciullo***Istituzioni nazionali  
indipendenti  
sui diritti dell'uomo*

Durante la 31ª sessione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo<sup>3</sup>, è stata approfondita la questione del ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti sui diritti dell'uomo nella protezione e promozione dei diritti dell'infanzia (NHRI). Si tratta di importanti organismi volti a promuovere e a garantire l'applicazione

<sup>2</sup> Rapporto A/57/295 del Segretario generale adottato dalla 57ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 15 luglio 2002, consultabile sul sito web [www.un.org/documents/](http://www.un.org/documents/) e pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

<sup>3</sup> Rapporto CRC/GC/2002/2 del Comitato ONU sui diritti del fanciullo del 4 ottobre 2002, consultabile sul sito web [www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/](http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/)

della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, così come accade per gli ombudsmen per l'infanzia o altri organismi indipendenti simili già in vigore in alcuni Stati membri della Convenzione. Il Comitato ha analizzato in particolare le seguenti funzioni dei NHRI: mandato e poteri, processo costitutivo, risorse, rappresentanza pluralistica, assistenza legale per violazioni dei diritti dei minori, accessibilità e partecipazione, attività prioritarie, relazione con il Comitato e cooperazione tra NHRI, agenzie delle Nazioni unite e organismi per i diritti umani, tra NHRI e Stati membri, tra NHRI e organizzazioni non governative, cooperazione regionale e internazionale.

### **Committee on the Rights of the Child**

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

1211 Geneva 10 - Switzerland

tel. +41 22 917 9000

e-mail: [webadmin.hchr@unog.ch](mailto:webadmin.hchr@unog.ch)

sito web: [www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/](http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/)

### **Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati**

*Rapporto  
del Segretario generale  
su bambini  
e conflitti armati*

In base al comma 15 della risoluzione 1379 (2001) del Consiglio di sicurezza, il Segretario generale ha presentato un rapporto di aggiornamento sulla situazione di bambini e conflitti armati<sup>4</sup>, elaborato dal rappresentante speciale Olara Otunnu. Il rapporto affronta diversi temi fra i quali anche il progresso compiuto nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza (in proposito si segnalano gli approfondimenti su: bambini soldato, lotta contro l'impunità, mine antiuomo e armi leggere, accesso degli organismi di aiuti umanitari nelle zone di conflitto, attenuazione dell'impatto sui bambini dello sfruttamento commerciale illegale delle risorse naturali nelle zone in conflitto, bambini profughi, necessità delle bambine, sfruttamento e violenza sessuale). Inoltre, nel rapporto vengono descritte le missioni svolte dal Rappresentante speciale nella prima metà del 2002 - Etiopia ed Eritrea, Angola, Afghanistan e Guatemala - e sono denunciate le situazioni di violazioni commesse da alcuni Stati membri che reclutano o utilizzano bambini soldato: Afghanistan, Burundi, Repubblica democratica del Congo, Liberia e Somalia. Il Segretario generale sottolinea, poi, i successi conquistati attraverso la codificazione delle norme e dei principi internazionali che tutelano la protezione e il benessere dei bambini e ritiene necessario promuovere e diffondere queste disposizioni a livello locale, così come occorre rafforzare i meccani-

<sup>4</sup> Rapporto S/2002/1299 del Segretario generale delle Nazioni unite del 26 novembre 2002, consultabile sul sito web [www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/)

smi di sorveglianza e di comunicazione delle violazioni al fine d'identificare i loro autori e di prendere le misure necessarie nei loro confronti. La diffusione, la sensibilizzazione, la sorveglianza e la comunicazione delle violazioni costituiscono gli elementi essenziali di una campagna di attuazione.

**Office of the Special Representative of the Secretary-General  
for Children and Armed Conflict**

United Nations - Room S-3161

New York, NY 10017

tel. 212-963-3178

fax 212-963-0807

e-mail: [SMSGCAAC@un.org](mailto:SMSGCAAC@un.org)

sito web: [www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/](http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/)

## **Euronet**

### *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

Il 7 ottobre 2002, l'European Children's Network (EURONET) ha adottato un documento, *Children's Rights Are Human Rights*<sup>5</sup>, riguardante i bambini nella futura Costituzione dell'Unione europea (UE). EURONET ritiene che l'inclusione nella Carta dei diritti fondamentali del Trattato dell'UE e l'adesione dell'Unione stessa alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, non siano sufficienti a garantire ai minori che nella normativa e nelle politiche europee vengano rispettati i loro diritti e interessi. La principale competenza per le leggi e le politiche in materia di minori resta, infatti, agli Stati membri e la futura Costituzione deve essere in grado di fornire un chiaro e semplice quadro giuridico per il legislatore europeo così da garantire che il migliore interesse del minore sia sempre posto al centro di tutte le leggi, le politiche e i programmi relativi ad ambiti che lo riguardano. La posizione di EURONET, risultante anche da altri documenti adottati dalla rete<sup>6</sup>, è condivisa altresì da UNICEF, Human Rights Watch, WIDE, NACRO, World Vision, International Federation Terre des Hommes, VOICE, The Youth Forum, COFACE, European Women's lawyers Association (EWLA).

**Euronet Office**

Rue Montoyer 39

1000 Brussels - Belgium

tel. +32 2 512 4500

fax +32 2 513 4903

e-mail: [europeanchildrennetwork@skynet.be](mailto:europeanchildrennetwork@skynet.be)

sito web: [www.europeanchildrensnetwork.org](http://www.europeanchildrensnetwork.org)

<sup>5</sup> Consultabile, ad aprile 2003, sul sito web [www.europeanchildrensnetwork.org/Documents/ECHR.pdf](http://www.europeanchildrensnetwork.org/Documents/ECHR.pdf)

<sup>6</sup> Consultabili, ad aprile 2003, sul sito web [www.europeanchildrensnetwork.org/Information/Documents.htm](http://www.europeanchildrensnetwork.org/Information/Documents.htm)

## Unione europea (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia adolescenza e famiglia svolte da organi dell'Unione europea nel periodo indicato*

### Consiglio dell'Unione europea

#### *Formazione continua*

Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato in data 27 giugno 2002, la risoluzione sull'apprendimento permanente<sup>1</sup>, constatando che la formazione professionale continua per molti cittadini non è ancora una realtà.

Numerosi studi e ricerche hanno dimostrato che per costruire un'economia competitiva e dinamica, come l'Unione europea si è prefissata di fare, l'apprendimento permanente è uno strumento utile per migliorare le prospettive di inserimento dei cittadini europei nel mondo del lavoro e che, tenendo presente le esigenze degli emigranti e delle persone più svantaggiate, si rivela altresì uno strumento capace di prevenire e superare lo svantaggio sociale. L'apprendimento, dunque, deve interessare l'individuo durante tutto l'arco della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità, le competenze e garantire a tutti la partecipazione come cittadini attivi alla società della conoscenza e del mercato del lavoro.

Il documento individua alcune priorità da perseguire e invita ogni Stato dell'Unione europea in cooperazione con la Commissione, garante dell'attuazione della presente risoluzione, a:

- fornire l'accesso a opportunità di apprendimento permanente per tutti;
- garantire l'opportunità di acquisire e aggiornare le competenze di base, comprese le competenze in tecnologia dell'informazione, lingue straniere, cultura tecnologica e competenze sociali;
- migliorare l'istruzione e la formazione del personale docente e dei formatori coinvolti nell'apprendimento permanente;
- sviluppare strategie per individuare e incrementare la partecipazione di gruppi esclusi dalla società della conoscenza a causa dei loro scarsi livelli di competenza di base;
- migliorare la partecipazione attiva nell'apprendimento permanente includendo i giovani.

---

<sup>1</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente, pubblicata in GUCE C 163 del 9 luglio 2002.

*Gioventù*

La Commissione europea ha adottato il documento *Un nuovo impulso per la gioventù europea*, in seguito denominato Libro bianco, con il quale, preso atto della profonda disaffezione dei giovani verso le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica, si è proposta di contribuire alla riconciliazione dei giovani con la vita cittadina e politica e di mobilitarli e coinvolgerli nella costruzione europea. In quest'ottica il 27 giugno 2002, il Consiglio dell'Unione europea e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, hanno approvato la risoluzione relativa al quadro della cooperazione in materia di gioventù<sup>2</sup>. Il Consiglio e i rappresentanti dei governi, sottolineata l'importanza del Libro bianco, invitano la Commissione e gli Stati membri a sostenere il "metodo aperto di coordinamento" e ad adoperarsi affinché nelle politiche e nelle iniziative con un impatto sulla popolazione giovanile, a livello sia nazionale sia europeo, siano prese in considerazione le necessità, la situazione, le condizioni di vita e le aspettative dei giovani. Approvano, inoltre, le quattro priorità tematiche proposte nel Libro bianco (partecipazione, informazione, attività di volontariato dei giovani, migliore comprensione e conoscenza dei giovani). La risoluzione prevede che la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, elabori un questionario per ciascuna priorità, da trasmettere ai singoli Stati dell'Unione, e che prepari sulla base delle risposte una relazione di sintesi per ciascuna priorità, individuando le buone pratiche e gli approcci innovativi di interesse comune e presentando progetti di obiettivi al Consiglio.

*Tratta degli esseri umani*

Con la decisione quadro del 19 luglio 2002<sup>3</sup>, il Consiglio dell'Unione europea vuole dare un contributo alla prevenzione e alla lotta contro la tratta degli esseri umani, integrando l'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali e, segnatamente dalle Nazioni unite. Il Consiglio afferma la necessità di combattere il reato di tratta degli esseri umani, non solo attraverso l'azione individuale di ogni Stato membro ma anche attraverso un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La decisione individua le tipologie di reato da perseguire, i criteri base per l'applicazione delle sanzioni penali, i soggetti responsabili (tra cui le persone giuridiche), la giurisdizione per l'esercizio dell'azione penale, le forme di protezione e assistenza delle vittime. In conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, con questo documento il Consiglio dell'Unione europea emana le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi e invita gli Stati membri ad adottare le norme necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro il 1° agosto 2004.

<sup>2</sup> Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 27 giugno 2002, relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, pubblicata in GUCE C 168 del 13 luglio 2002.

<sup>3</sup> Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002 e nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

## Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 13 dicembre 2001<sup>4</sup> è tornato a occuparsi della grave situazione delle donne in Afghanistan. Il regime dei Talibani ha, nella storia recente, perpetrato la più deliberata forma di violazione dei diritti delle donne, imponendo una segregazione basata sul sesso che ha negato l'identità stessa delle donne. Considerato l'elevato tasso di mortalità in Afghanistan di donne e di bambini, l'alto numero di rifugiati afgani all'estero - circa cinque milioni in maggioranza donne e bambini - e la bassa percentuale di donne in grado di leggere e scrivere - inferiore, secondo le stime, al 5% e considerevolmente diminuita per le bambine giunte in età scolare durante il periodo di regime dei Talibani fino a scendere a circa l'1-2% - il Parlamento europeo chiede al governo provvisorio che i diritti delle donne siano pienamente garantiti. A tal fine, il Parlamento invita l'autorità temporanea afgana ad adottare il più rapidamente possibile misure che consentano alle donne di muoversi liberamente, istruirsi, curarsi, lavorare e disposizioni legislative che riconoscano la parità di diritti fra uomini e donne. Chiede che le bambine e le donne abbiano pieno accesso ai programmi per l'istruzione, la sanità, l'occupazione, la formazione professionale, l'alloggio e che tali programmi raggiungano le donne nelle zone rurali svantaggiate, le vedove e le donne disabili, profughe e analfabete; chiede, altresì, che la concessione degli aiuti internazionali per la ricostruzione dell'Afghanistan sia subordinata alla partecipazione delle donne all'assunzione di decisioni e alle modalità di utilizzo di tali aiuti e invita i Paesi donatori, in particolare l'Unione europea, a fare in modo che le donne afgane beneficino direttamente del 25-30% di tali aiuti economici.

### Salute, diritti sessuali e riproduttivi

Il Parlamento europeo, il 3 luglio 2002, ha approvato una risoluzione<sup>5</sup> in cui esprime la sua chiara posizione in merito alla delicata questione della salute e dei diritti sessuali, affrontando l'argomento sotto tre profili: la contraccezione, l'aborto e l'educazione sessuale degli adolescenti. Il Parlamento europeo sottolinea che la disciplina in materia di salute riproduttiva rientra nella sfera di competenza dei singoli Stati membri, tuttavia invita gli Stati membri e gli Stati candidati a far parte dell'Unione europea, a legiferare tenendo conto dei seguenti imperativi.

- 1) In tema di contraccezione: garantire una parità di accesso a tutti i metodi contraccettivi; fornire servizi gratuiti in modo da non emarginare giovani e gruppi meno abbienti; agevolare l'accesso alla contraccezione d'emergenza, come la pillola del giorno dopo.
- 2) In tema di aborto: attuare una politica di riduzione del ricorso all'aborto - che non dovrebbe essere inteso come un metodo di pianificazione familiare - attraverso il sostegno materiale e morale alle donne incinte; ga-

<sup>4</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 sulle donne in Afghanistan, pubblicata in GUCE C 177 E del 25 luglio 2002.

<sup>5</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2002 sulla salute, i diritti sessuali e riproduttivi, pubblicata in *Bollettino UE* 7/8 - 2002.

rantire che la pratica dell'aborto sia legale, sicura e accessibile a tutti; vietare, in caso di aborti illegali, qualunque forma di persecuzione sulle donne che lo hanno praticato.

- 3) In tema di educazione sessuale: adottare strumenti più idonei a raggiungere i giovani per educarli e informarli, come campagne pubblicitarie, operazioni di marketing sociale e attivazione di linee telefoniche gratuite; tenere conto delle particolari sensibilità di ragazzi e ragazze, con un approccio mirato alle varie fasi dello sviluppo della vita; migliorare il livello di informazione sull'HIV/AIDS, sui modi di trasmissione e sui comportamenti che favoriscono la diffusione del contagio, segnatamente nelle fasce sociali più emarginate.

## Commissione europea

### *Ricongiungimento familiare*

La Commissione europea, su richiesta del Consiglio europeo di Laeken, ha modificato la proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare<sup>6</sup>. Il testo, molto diverso dal precedente (Com. 1999 - 638 finale) si presenta in linea con la lotta al terrorismo e con il nuovo orientamento della politica d'immigrazione conseguente agli eventi dell'11 settembre 2001. Non si afferma più il primato del diritto al ricongiungimento familiare sulle disposizioni di legge e sulle regolamentazioni nazionali, ma si propone di procedere per tappe progressive, allo scopo di arrivare a un'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Le disposizioni della direttiva indicano le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Ai candidati al ricongiungimento (cittadini di un Paese terzo) è richiesta una condizione supplementare: avere la prospettiva ben fondata di ottenere un permesso di soggiorno permanente; si escludono dal campo di applicazione i membri della famiglia dei cittadini dell'Unione poiché il loro caso deve essere trattato nel nuovo progetto di direttiva sulla libera circolazione. Si autorizzano gli Stati a introdurre o a conservare alcune disposizioni più favorevoli ai beneficiari, ma non si impedisce loro di adottarne di meno favorevoli prima della promulgazione della direttiva. La nuova proposta, inoltre, riduce sensibilmente il numero dei beneficiari, limitandoli al coniuge sposato e ai figli minorenni. Gli altri parenti, i figli maggiorenni a carico e i partner non sposati potranno beneficiare del ricongiungimento solo se la regolamentazione dello Stato in questione lo prevede. Una nuova disposizione autorizza gli Stati a esigere un'età minima prima che il coniuge possa raggiungere il richiedente il ricongiungimento, allo scopo di osteggiare la pratica dei matrimoni combinati tra i minorenni. La durata della procedura in esame è portata a nove mesi: il silenzio dell'Amministrazione all'espiazione di tale termine va interpretato secondo la legge dello Stato membro. Il permesso di soggiorno può essere ritirato e non rinnovato per ragioni d'ordine pubblico o sicurezza in-

<sup>6</sup> Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, presentata dalla Commissione il 2 maggio 2002, pubblicata in GUCE C 203 E del 27 agosto 2002.

terna. Sono stati precisati i termini delle condizioni di alloggio e delle risorse economiche esigibili; gli Stati sono autorizzati a controllare ulteriormente tali condizioni in occasione del primo rinnovo del permesso di soggiorno.

La direttiva prevede anche le disposizioni applicabili al ricongiungimento familiare dei rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati: esse si presentano più favorevoli che per gli altri stranieri.

### *Programma Daphne*

Il programma *Daphne*, approvato il 24 gennaio 2000 è un progetto quadriennale di azione preventiva della Comunità europea volto a combattere ogni forma di violenza contro i bambini, gli adolescenti, le donne. Il programma si basa su un concetto di violenza inteso nel senso più ampio del termine: comprende reati che vanno dall'abuso sessuale alle violenze in ambito familiare, dallo sfruttamento commerciale, alle angherie nelle scuole, dalla tratta delle persone, alla violenza di carattere discriminatorio contro i minorati, le minoranze, gli immigrati e altre categorie vulnerabili. Al congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001, il programma *Daphne* è stato riconosciuto come il miglior programma attualmente esistente per combattere la violenza in Europa e nel mondo. I progetti approvati nell'ambito di questo programma in questi anni, prevedono metodi innovativi in materia di prevenzione, cooperazione, che hanno dato origine a nuovi partenariati e alleanze che contribuiranno all'elaborazione di pratiche maggiormente articolate per la lotta contro la violenza a livello europeo.

La Commissione europea, il 16 novembre 2002, ha pubblicato l'invito per la presentazione delle domande per l'anno 2003<sup>7</sup> entro il 10 febbraio.

## **Comitato economico e sociale**

### *Diritto d'asilo*

Il Comitato economico e sociale (CES), con il parere del 29 maggio 2002<sup>8</sup>, si è pronunciato sulla proposta di direttiva volta a stabilire un regime comune europeo in materia di diritto d'asilo e a migliorare l'efficacia dei regimi d'asilo nazionali. Il progetto di direttiva si propone di stabilire una definizione comune del concetto di rifugiato proveniente da un Paese terzo o apolide e delle norme comuni per i diritti di cui tale rifugiato o apolide deve beneficiare nell'Unione europea. L'obiettivo da raggiungere è garantire in ciascuno Stato membro, il diritto d'asilo a chi ne ha effettivo bisogno, evitando le richieste abusive ed eliminando le disparità fra le legislazioni.

<sup>7</sup> Programma *Daphne* 2000-2003 misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti, le donne. L'invito per presentare le proposte per il 2003 è pubblicato in GUCE C 280 del 16 novembre 2002.

<sup>8</sup> Parere del Comitato economico e sociale del 29 maggio 2002, in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi e apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione, pubblicato in GUCE C 221 del 17 settembre 2002.

Particolare attenzione è dedicata alle richieste d'asilo riguardanti donne e bambini: si prevedono, infatti, regole particolari per la valutazione delle loro domande d'asilo e s'impone agli Stati membri di garantire un'assistenza specifica, medica o d'altro genere, alle persone vittime di torture, stupri, o altre violenze gravi di carattere psicologico, fisico o sessuale. La proposta di direttiva prevede, inoltre, che tra le condizioni per ottenere lo *status* di rifugiato, anche se non esplicitamente previsto dalla convenzione di Ginevra del 1951 sul diritto d'asilo, rientrino tutte le tipologie di persecuzione cosiddette "di genere" (mutilazioni genitali, matrimoni forzati, lapidazione per presunzione d'adulterio ecc.). Il CES ritiene che la protezione dei rifugiati, dei richiedenti l'asilo, in un periodo di globalizzazione, sia un arricchimento umanitario e che essa richieda un giusto equilibrio tra la sicurezza territoriale e quella delle popolazioni.

Il CES esprime complessivamente approvazione per il progetto e sostiene in particolar modo:

- la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri, riconosciuta ai rifugiati e ai beneficiari di una protezione sussidiaria, in materia d'occupazione, accesso all'istruzione, ai servizi sociali, sanitari;
- il concetto di protezione sussidiaria come protezione allargata prevista per i casi di persone la cui richiesta non si fonda su un motivo che rientra nel campo d'applicazione della convenzione di Ginevra ma che tuttavia hanno bisogno di una protezione internazionale, nel rispetto del principio di non respingimento;
- l'estensione del campo d'applicazione della protezione alle vittime di persecuzioni da parte di organizzazioni o soggetti non statali.

## *Disabili*

Le nostre società purtroppo sono organizzate in maniera tale da impedire spesso ai disabili di godere dei diritti umani, da quelli civili e politici a quelli economici sociali e culturali; essi devono far fronte a troppi tipi di barriere che ne ostacolano la piena partecipazione alla società: barriere ambientali, comportamentali, sociali, giuridiche, economiche o di comunicazione, che variano notevolmente da una categoria di disabili all'altra. Tra gli obiettivi dell'Unione europea figurano quelli di sensibilizzare maggiormente ai diritti dei disabili e di valutare iniziative per promuoverli. A tal fine il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la decisione di proclamare il 2003 anno europeo dei disabili. Un siffatto approccio è in linea con i riferimenti ai disabili di cui alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 2000 che all'articolo 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sugli handicap e all'articolo 26 riconosce espressamente i diritti dei disabili e la necessità di garantire loro autonomia, integrazione sociale e professionale nonché partecipazione alla vita della comunità.

Con parere del 17 luglio 2002<sup>9</sup>, il CES suggerisce, per eliminare le attuali barriere ed evitare che se ne formino di nuove, di approvare una direttiva comuni-

<sup>9</sup> Parere del Comitato economico e sociale sul tema dell'integrazione sociale dei disabili adottato in data 17 luglio 2002, pubblicato in GUCE C 241 del 7 ottobre 2002.

taria basata sull'articolo 13 del Trattato CE; tale articolo, infatti, consente all'Unione europea di promuovere iniziative per combattere la discriminazione. La direttiva, secondo il CES, dovrebbe fissare termini ragionevoli entro i quali rendere via via più accessibili ai disabili le infrastrutture che attualmente non lo sono e prevedere meccanismi adeguati di controllo della sua applicazione, ivi compresa la designazione in ogni Stato membro di un organo indipendente incaricato di seguire l'applicazione della direttiva a livello nazionale.

Uno dei diritti da garantire è il diritto allo studio: come per tutti gli altri cittadini, anche per i disabili l'istruzione è un elemento fondamentale ai fini dell'occupazione e della partecipazione sociale in generale. Per i bambini disabili la regola dovrebbe essere quella di un'istruzione improntata al loro inserimento. Questa impostazione non va solo a beneficio dei bambini disabili, ma consente anche agli altri bambini di capire che i disabili hanno diritto di avere il loro posto in una società diversificata. Le scuole speciali possono essere considerate l'opzione migliore per i bambini disabili solo se in grado di offrire una qualità dell'insegnamento pari a quella delle scuole tradizionali e devono essere oggetto di un monitoraggio regolare. Il CES si impegna a integrare la disabilità in tutti i suoi lavori futuri e a tener conto in tutti i suoi pareri dei diritti e dei doveri dei disabili, introducendo eventualmente riferimenti specifici.

### *Ricongiungimento familiare*

Il Comitato economico e sociale è stato chiamato a pronunciarsi sulla proposta modificata di direttiva del Consiglio dell'Unione europea relativa al ricongiungimento familiare, che fa seguito a una proposta di direttiva sul medesimo argomento presentata il 1° dicembre 1999<sup>10</sup>. Emerge con evidenza che la nuova proposta della Commissione, pur affermando il diritto al ricongiungimento familiare, lo incapsula in una serie di procedure più restrittive di quelle previste dalla proposta di direttiva del 1999. Il CES, anche se consapevole delle difficoltà emerse nel dibattito tra gli Stati membri, dopo un'accurata analisi del testo della direttiva, esprime decisa contrarietà di fronte alle rilevanti modifiche rispetto al precedente testo, che rendono più restrittive le condizioni di esercizio e hanno effetti potenzialmente lesivi della dignità delle persone. Il CES sottolinea che l'istituzione di norme comuni in materia di ricongiungimento familiare è un elemento importante per giungere a una vera politica comune dell'immigrazione e auspica che anche i problemi dei ricongiungimenti familiari siano risolti in modo da favorire quel processo di integrazione sociale che deve accompagnare i fenomeni migratori che coinvolgono tutti gli Stati dell'Unione europea.

<sup>10</sup> Parere del Comitato economico e sociale sulla proposta modificata di direttiva del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in GUCE C 280 del 16 novembre 2002. La proposta modificata presentata dalla Commissione europea il 2 maggio 2002 è richiamata in sintesi in questa stessa rassegna.

## Consiglio d'Europa (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia svolte da organi del Consiglio d'Europa nel periodo indicato.*

### Comitato dei ministri

#### *Assistenza all'infanzia*

Premessi i riferimenti a tutti i trattati, raccomandazioni, iniziative e programmi approvati dal Consiglio d'Europa in materia d'infanzia e famiglia e tenendo in considerazione i recenti e profondi cambiamenti che ha subito la società, il Comitato dei ministri<sup>1</sup> ritiene che l'assistenza presso centri residenziali per l'infanzia (*child day-care*) deve rispondere ai bisogni concreti dei bambini e deve essere un importante contributo all'inclusione sociale oltre a: assistere ed educare i bambini, nel rispetto della loro identità culturale e del ruolo di educatori primari dei genitori; stimolare lo sviluppo creativo, intellettuale e spirituale dei bambini e il loro benessere; proteggere i bambini da qualunque forma di bullismo e violenza; aiutare i bambini disabili a raggiungere la migliore autostima e integrazione nella società; preparare i bambini a una vita responsabile e partecipativa, con uno spirito di tolleranza e uguaglianza. Nella raccomandazione sono definiti gli elementi di fondo a cui gli Stati devono fare riferimento, ossia il significato attribuito ai servizi di assistenza presso centri residenziali per l'infanzia, i principi generali e le caratteristiche che tali centri devono possedere, in particolare l'accessibilità, la flessibilità, la qualità e la ricerca.

#### *Bambini urbani*

Il Comitato dei ministri condivide molte delle preoccupazioni sollevate dall'Assemblea parlamentare con la raccomandazione relativa a una politica sociale rivolta all'infanzia e all'adolescenza nelle aree urbane<sup>2</sup>. Innanzi tutto il fatto che l'Europa deve attribuire un'attenzione appropriata al problema specifico delle piccole e grandi aree urbane, in particolare alla luce del crescente senso di insicurezza diffuso fra la popolazione urbana. Il Comitato concorda, altresì, che

<sup>1</sup> Raccomandazione del Comitato dei ministri del 18 settembre 2002, R (2002) 8 sull'assistenza presso centri residenziali per l'infanzia, consultabile sul sito web [http://www.coe.int/t/E/Committee\\_of\\_Ministers/Home/Documents/](http://www.coe.int/t/E/Committee_of_Ministers/Home/Documents/)

<sup>2</sup> Replica del Comitato dei ministri del 2 ottobre 2002 alla raccomandazione dell'Assemblea parlamentare 1532 (2001) su una politica sociale dinamica per bambini e adolescenti nelle piccole e grandi aree urbane, consultabile sul sito web [http://www.coe.int/t/E/Committee\\_of\\_Ministers/Home/Documents/](http://www.coe.int/t/E/Committee_of_Ministers/Home/Documents/)

l'approccio repressivo nei confronti di manifestazioni di violenza e manifestazioni di comportamenti antisociali che si sviluppano tra e ai danni di giovani a livelli sempre meno tollerabili, non è il più appropriato strumento per contrastare tali comportamenti, ricollegabili soprattutto ad atti di insulti, minacce e violenza minore. Tuttavia, sottolinea come la delinquenza giovanile, che va distinta dai comportamenti sopra descritti, deve essere affrontata sia dal punto di vista della sicurezza sia dal punto di vista giudiziario, essendo stata inclusa nell'attività giuridica del Consiglio d'Europa. Il programma per i minori adottato da quest'ultimo<sup>3</sup> è parte integrante della strategia europea per la coesione sociale e include un Forum per i minori e per la famiglia finalizzato al coinvolgimento attivo dei minori stessi. Il Forum riferisce sulle proprie attività al Comitato europeo sulla coesione sociale (CDCS), che ha anche lanciato un'attività denominata *Risposte alla violenza nella vita di tutti i giorni in una società democratica*, relativa all'integrazione sociale dei giovani nelle aree urbane svantaggiate. Infine, il Comitato insiste sulla richiesta dell'Assemblea parlamentare rivolta agli Stati membri di ratificare tutti i trattati del Consiglio d'Europa sui diritti e la protezione dei minori, in particolare la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo* e la *Carta sociale europea*.

## Assemblea parlamentare

### *Sfruttamento sessuale dei bambini*

Nonostante quanto è stato fatto finora per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini a livello di comunità internazionale, a partire dal Congresso di Stoccolma del 1996, l'Assemblea parlamentare rileva che questo è un fenomeno persistente che non conosce frontiere ed è a tutt'oggi in espansione<sup>4</sup>. L'Assemblea ritiene quindi che sia il momento di «passare dalle parole ai fatti» e invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad adottare una legislazione che sia in linea con i principi sanciti dalla raccomandazione (2001) 16<sup>5</sup>, a dichiarare obiettivo nazionale la lotta contro ogni forma di sfruttamento sessuale e a ratificare la recente convenzione sul *cybercrime* approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>6</sup>. L'Assemblea invita gli Stati ad adottare un approccio di tolleranza zero nei confronti dei reati commessi a danno dei minori e impedire l'impunità, a perseguire con pene idonee gli autori di tali reati e a tutelare maggiormente i bambini vittime, oltre che svolgere una formazione preventiva all'interno delle scuole in materia. L'Assemblea chiede a ogni Stato membro di

<sup>3</sup> Il programma per i minori è stato lanciato durante la 102ª sessione del Comitato dei ministri (4-5 maggio 1998).

<sup>4</sup> Risoluzione 1307 (2002), adottata dall'Assemblea parlamentare del 27 settembre 2002 sullo sfruttamento sessuale dei bambini: tolleranza zero, pubblicata nella sezione Documenti di questa stessa rivista e consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

<sup>5</sup> Raccomandazione sulla tutela dei diritti dei bambini dallo sfruttamento sessuale.

<sup>6</sup> Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, approvata dal Comitato dei ministri l'8 novembre 2001 e aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001.

acquisire i mezzi per combattere i reati informatici, in particolar modo la pornografia infantile e, a tal fine, di istituire una sezione specializzata di polizia composta da membri formati sui diritti dei bambini e sulle nuove tecnologie. Gli Stati membri sono esortati a istituire dei numeri verdi di emergenza e a fornire assistenza, soprattutto di natura economica, agli organismi non governativi già operanti affinché offrano informazioni e servizi di prevenzione rivolti ai bambini e ai loro genitori. Inoltre, si sollecita l'istituzione di osservatori nazionali sui reati e sugli abusi sessuali a danno dei bambini, nonché di un difensore civico (ombudsman) per la difesa dei diritti dei bambini a livello nazionale. L'Assemblea, infine, chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa di rafforzare le normative relative agli istituti per l'infanzia e di sostenere Europol nella sua lotta contro il traffico di esseri umani.

*Prevenzione dei reati  
sessuali a danno  
di minori*

L'Assemblea parlamentare esprime la sua preoccupazione per l'aumento dei reati commessi a danno di minori, soprattutto dei reati di carattere sessuale, registrato in molti Paesi europei<sup>7</sup>. Al fine di contribuire a contrastare questi reati è necessario armonizzare le legislazioni nazionali – soprattutto per quanto riguarda il limite massimo di età protetta dei minori vittime di reati sessuali – nonché la responsabilità penale per la produzione e il commercio di materiale pornografico che coinvolge minori, per l'induzione dei minori alla prostituzione e per l'organizzazione della prostituzione minorile. Viene sottolineato che molti autori di reati sessuali o di altre forme di violenza a danno di minori hanno a loro volta subito maltrattamenti, e per questi ultimi un buono strumento di prevenzione è costituito da trattamenti psicoterapeutici. Si rimarca altresì il particolare pericolo dei reati a danno di minori “non casuali” o premeditati, che vengono raggruppati in due categorie: la prima costituita da maltrattamenti dei genitori o di persone a cui il minore è affidato per motivi di cura o custodia, la seconda costituita da reati sessuali per lo più commessi da persone affette da disturbi della personalità. Per queste categorie di reati le sanzioni penali tradizionali non sono adatte ed efficaci ai fini di prevenire la reiterazione dei reati e di riabilitare i condannati, ragion per cui occorre individuare sanzioni aventi tali finalità. L'Assemblea richiama, quindi, la necessità di utilizzare misure legali estranee al circuito penale, come per esempio quelle inserite nelle norme del diritto civile o più specificatamente del diritto di famiglia, in particolare quelle relative alla protezione dell'infanzia. Infine, l'Assemblea indirizza agli Stati membri e al Comitato dei ministri una serie di raccomandazioni tra le quali si evidenziano le seguenti: fornire aiuti economici agli Stati che hanno vissuto l'esperienza di conflitti armati locali, al fine di rafforzare programmi di protezione dei minori da tutte le forme di maltrattamento e sfruttamento; fornire aiuti agli

<sup>7</sup> Raccomandazione 1583 (2002), adottata dal Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare il 18 novembre 2002, sulla prevenzione della recidiva nei reati commessi a danno dei minori, consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

Stati dell'Europa centrale e orientale al fine di costituire servizi sociali e psicologici per i minori vittime di reato; sviluppare un modello di legislazione e promuovere l'attuazione di misure volte a prevenire la reiterazione di reati contro i minori; lanciare programmi di formazione per operatori specializzati su autori e vittime di questi reati; diffondere informazioni sulle buone pratiche realizzate nei vari Stati europei relative al trattamento di autori e vittime di questi reati.

### *Politiche per i giovani*

L'Assemblea parlamentare ritiene<sup>8</sup> che i giovani debbano essere considerati come una risorsa e non come una fonte di problemi e che vadano resi partecipi di tutte le attività del Consiglio d'Europa. La costituzione del Centro europeo giovanile a Strasburgo nel 1968 e tutte le attività successivamente svolte con la partecipazione dei giovani, sono testimoni di tale orientamento consolidato dell'Assemblea. L'Assemblea incoraggia nuove forme di aggregazione dei giovani quali la costituzione di forum o di consigli locali di giovani, con il sostegno delle autorità locali al fine di includere i giovani nei processi decisionali democratici e prepararli alla cittadinanza ed elenca una serie di decisioni e incontri più recenti che hanno avuto il loro *focus* nella partecipazione dei giovani alla VI Conferenza europea dei ministri responsabili per le politiche giovanili svoltasi dal 7 al 9 novembre 2002 in Grecia a Salonicco, su *L'Europa costruita dai giovani*. Infine, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri la definizione delle proprie priorità per il lavoro nel settore giovanile e, in particolare, sulle questioni relative a metodo, nuove iniziative e cooperazione. Rispetto al metodo si raccomanda il mantenimento del principio di cogestione attraverso il coinvolgimento di organizzazioni giovanili nei processi decisionali e il consolidamento di risorse alla Fondazione dei giovani europei, in particolare attraverso il cofinanziamento di programmi sviluppati da organizzazioni e reti di giovani. In merito alle nuove iniziative, la cooperazione intergovernativa si è impegnata nello scambio di buone pratiche, nello sviluppo di politiche giovanili e nella preparazione per il 2003 di una conferenza di studio e proposta che coinvolga organizzazioni di giovani e partiti politici. Infine, rispetto alla cooperazione, incoraggia l'introduzione della partecipazione giovanile anche alle attività delle Nazioni unite, l'apertura di organismi regionali e l'organizzazione di una rete europea di centri giovanili che rispetti determinati standard di qualità e sia basata su un approccio interculturale.

---

<sup>8</sup> Raccomandazione 1585 (2002), adottata dal Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare il 18 novembre 2002, consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

## Legislazione italiana (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto degli atti legislativi in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati nel periodo indicato*

### *Tutela delle parti nei procedimenti civili*

Il Parlamento italiano, il 2 agosto 2002, ha convertito in legge<sup>1</sup> il decreto legge 1° luglio 2002, n. 126, recante *Disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*. La legge prevede che in via transitoria fino all'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato, e in ogni modo non oltre il 30 giugno 2003, nei procedimenti di adozione e nei giudizi civili che vedono coinvolti minorenni continuano ad essere applicate le vecchie norme che non prevedono né il difensore d'ufficio per i genitori e il minore, né il patrocinio gratuito per i non abbienti.

### *Immigrazione e asilo*

Il 30 luglio 2002 viene approvata la legge di modifica<sup>2</sup> del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. La nuova legge, nota con il nome di Bossi-Fini, ha introdotto consistenti modifiche al testo unico, disciplinando l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato, i requisiti per le varie tipologie di permesso di soggiorno – e le rispettive sanzioni in caso di violazione delle norme di legge – e modificando la normativa sul ricongiungimento familiare e sul diritto d'asilo. Solo l'articolo 25 della riforma affronta il delicato tema dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, attraverso l'introduzione di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri per il rimpatrio cosiddetto assistito, i minori siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e che si trovino sul territorio nazionale da almeno 3 anni.

<sup>1</sup> Legge 2 agosto 2002, n. 175, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2002, n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'8 agosto 2002, n. 185.

<sup>2</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 agosto 2002, n. 199, supplemento ordinario. L'articolo 25 della legge 189/02 è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

## Parlamento italiano

### (luglio - dicembre 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

##### *Immigrazione e asilo*

Durante le sedute del 9, 10 e 11 luglio il Senato, alla presenza del sottosegretario per l'Interno Alfredo Mantovano, discute e approva il disegno di legge in tema di immigrazione e asilo con le modifiche apportate al testo dalla Camera dei deputati. La riforma si propone da un lato di ridurre il fenomeno dell'immigrazione clandestina, dall'altro di favorire l'ottenimento dello *status* di rifugiato. Il primo obiettivo è perseguito, tra l'altro, attraverso la previsione di regole rigide per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, lo snellimento della procedura di espulsione, l'introduzione della nuova fattispecie di reato di immigrazione clandestina. L'articolo 25 della riforma affronta il delicato tema dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, attraverso l'introduzione di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri per il rimpatrio cosiddetto assistito, i minori siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e che si trovino sul territorio nazionale da almeno tre anni.

##### *Tutela delle parti nei procedimenti civili*

Il 30 luglio il Senato si è riunito per l'esame della proposta di legge di conversione già approvata alla Camera e relativa al decreto legge 1° luglio 2002, n. 126, recante *Disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*.

La relazione viene svolta dal senatore Antonino Caruso (Alleanza nazionale), il quale riferisce che il decreto legge 126/02 proroga in via transitoria al 30 giugno 2003 l'applicazione delle disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legge 24 aprile 2001, n. 150, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2001, n. 240, per quanto riguarda la disciplina sull'assistenza tecnica e la difesa d'ufficio dei minori adottandi nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità - previste dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Di-*

*sciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile - e nei procedimenti davanti al tribunale per i minorenni di cui all'articolo 336 del codice civile. Il relatore spiega che tale misura si rende necessaria per consentire la regolare prosecuzione dei procedimenti in corso, a causa della mancata determinazione da parte della citata legge 149/01 delle modalità e degli oneri per rendere operativa la difesa d'ufficio dei minori. Il Senato approva il disegno di legge.*

### *Sistema dell'istruzione*

Durante i mesi di ottobre e novembre il Senato dedica sette sedute all'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.

La seduta del 3 ottobre è dedicata all'integrazione delle relazioni scritte presentate dai relatori di maggioranza e di minoranza. Il relatore di maggioranza Franco Asciutti (Forza Italia) procede con la descrizione delle principali novità introdotte dal disegno di legge in esame, soffermandosi sulla struttura del nuovo percorso di formazione scolastica articolato in due cicli, costituiti rispettivamente dalla scuola primaria e da quella secondaria di primo grado, nonché dal sistema dei licei e da quello parallelo dell'istruzione e della formazione professionale. Ricorda, inoltre, come l'iter del disegno di legge in Commissione istruzione sia stato lungo e complesso e come, infine, si sia giunti all'approvazione di qualificati emendamenti diretti a migliorare il provvedimento in esame sia dal punto di vista formale sia nel contenuto. Segue l'intervento della relatrice di minoranza Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) diretto a evidenziare i limiti sostanziali del disegno di legge delega.

Nel corso della seduta del 17 ottobre i senatori Nicola Mancino (Margherita DL - l'Ulivo) e Massimo Villone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) avanzano una questione pregiudiziale di costituzionalità, ritenendo che il disegno di legge violi palesemente il nuovo articolo 117 della Costituzione e il nuovo assetto delle competenze legislative in esso previsto, nonché l'articolo 76 che delimita l'ambito della delega legislativa e che vieta di richiedere deleghe nelle materie a legislazione concorrente. Esprimono il loro parere contrario i senatori Luigi Compagna (Unione democratica e di centro), Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale), Gian Pietro Favaro (Forza Italia). Infine, previa verifica del numero legale, il Senato respinge la questione pregiudiziale formulata dai senatori Mancino e Villone.

Le sedute del 5 e del 6 novembre sono dedicate alla discussione generale. Gli interventi degli esponenti della minoranza sono diretti a evidenziare lo scarso consenso raccolto dal disegno di legge delega sull'istruzione. Intervengono, poi, alcuni esponenti della maggioranza che auspicano invece una rapida approvazione del disegno di legge ritenendolo segnale di una riforma efficace e utile per il futuro. La discussione generale si chiude con la replica del relatore di maggioranza Franco Asciutti.

La seduta del 6 novembre, alla presenza del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica Letizia Moratti, si apre con la replica della relatrice di minoranza Albertina Soliani, diretta a esprimere il suo rammarico per il fatto che le complesse problematiche legate alla sfida educativa non siano state finora oggetto di un serio confronto nelle aule parlamentari, a causa del contingentamento dei tempi della discussione. Il ministro Letizia Moratti, dopo aver ricordato le vittime del crollo della scuola di San Giuliano di Puglia, assicurando l'impegno non solo a ripristinare sollecitamente e in condizioni di sicurezza l'attività scolastica in quel Comune ma anche ad avviare un miglioramento complessivo e la messa in sicurezza delle strutture scolastiche nazionali, procede a illustrare i punti salienti del provvedimento in esame.

Le sedute del 7, 12 e 13 novembre, in presenza del ministro Letizia Moratti, sono finalizzate alla votazione degli articoli da 1 a 7 e delle relative proposte emendative del disegno di legge nel testo proposto dalla Commissione, cui fa seguito la votazione finale. Il Senato approva il disegno di legge nel suo complesso, nel testo emendato, autorizzando la Presidenza a procedere al coordinamento eventualmente necessario.

*Scuola, università,  
ricerca, formazione  
artistica e musicale*

Il 23 ottobre il Senato procede alla discussione del disegno di legge di conversione del decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, recante *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale*, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Valentina Aprea. La seduta si apre con la relazione orale svolta dal senatore Franco Asciutti. Con riferimento alle norme del decreto legge riguardanti il settore scolastico, il relatore ricorda che esse dispongono in particolare l'obbligatorietà per i docenti in soprannumero di partecipare ai corsi di riconversione professionale, già previsti a titolo solo volontario, stabilendo che, persistendo la condizione di soprannumerarietà, essi siano collocati in disponibilità con la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e con il diritto a un'indennità per la durata massima di 24 mesi. Spiega, poi, come l'articolo 2 rechi invece una norma di interpretazione autentica dell'articolo 3 del decreto legge del 3 luglio 2001, n. 255, *Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2001*, in base alla quale è possibile procedere anche dopo l'inizio dell'anno scolastico all'accorpamento di classi che a quella data siano apparse sottodimensionate quanto a numero di alunni, mentre si dispone che non sono ammissibili sdoppiamenti di classi. Ricorda, ancora, che la disposizione dell'articolo 3 intende far fronte ai bisogni finanziari dello Stato conseguenti al subentro nei contratti di appalto stipulati dagli enti locali per servizi di pulizia dei locali scolastici. Il relatore rileva, infine, che in materia di alta formazione artistica e musicale il provvedimento in esame mira ad assicurare il valore dei titoli conseguiti presso accademie e conservatori secondo l'ordinamento precedente alla riforma del 1999 ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai corsi di specializzazione e alle lauree specialistiche presso le università.

Dopo la discussione generale sul provvedimento, il Presidente dà conto del parere non ostativo espresso dalla Commissione affari costituzionali e comunica che anche la Commissione bilancio ha espresso parere di nulla osta sul disegno di legge e sugli emendamenti, a eccezione di alcune proposte emendative sulle quali il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Il Senato procede, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, all'esame degli emendamenti riferiti agli articoli da 1 a 4 del decreto legge. In seguito alla votazione finale il Senato approva il disegno di legge nel testo emendato e autorizza la Presidenza a procedere al coordinamento eventualmente necessario.

### **Camera dei deputati**

#### *Oratori*

Durante il mese di luglio la Camera dei deputati dedica tre sedute all'esame del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luca Volontè (Unione democraticocristiana e di centro) e altri, recante disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo. A questo disegno è stata abbinata la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pierpaolo Cento (Verdi - l'Ulivo) e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo), disciplinante la stessa materia.

La seduta dell'8 luglio - alla presenza del sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci che esprime il proprio consenso alla proposta parlamentare - è dedicata alla discussione delle linee generali della proposta di legge, previa illustrazione del relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) che spiega come, per venire incontro alla formazione e all'educazione degli adolescenti e dei giovani, nonché per prevenire e contrastare il disagio giovanile e in mancanza di strutture educative adeguate, gli oratori e gli enti che svolgono attività simili possono continuare a rappresentare, come per il passato, un momento di aggregazione e di crescita sociale così come un'occasione di coinvolgimento degli adulti che si impegnano ad aiutare i minori nella delicata fase della loro crescita. Il relatore, inoltre, sottolinea la necessità di un riconoscimento legislativo più ampio e forte che affidi agli oratori e agli enti che svolgono attività simili, compiti istituzionali nell'ambito dell'azione che essi di fatto svolgono e che non si limita ad attività esclusivamente religiose. Illustrando i due articoli della proposta il relatore ricorda che, nel descrivere le finalità delle attività svolte dagli oratori, l'articolo 1 evidenzia quelle tese allo sviluppo, alla realizzazione individuale e alla socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità, alla diffusione dello sport, della solidarietà, della promozione sociale e culturale, al contrasto dell'emarginazione sociale, della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile. L'articolo 2 prevede la possibilità per lo Stato di concedere in comodato, ai soggetti di cui all'articolo 1, beni mobili e immobili, senza oneri a carico dello Stato, per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge.

Successivamente intervengono Carla Castellani (Alleanza nazionale), Olga Di Serio D'Antona (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Donato Renato Mosella (Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo), Mario Pepe (Forza Italia), Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), i quali dichiarano di condividere le premesse e gli obiettivi da raggiungere e sottolineano l'esigenza di realizzare un provvedimento confessionale non a favore di una determinata fede religiosa ma a favore di tutte, nel segno della libertà.

Le successive sedute dell'11 luglio e del 16 luglio, alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, sono dirette all'esame dei due articoli e delle relative proposte emendative, cui fa seguito la votazione ai singoli emendamenti e l'approvazione finale della proposta di legge Volontà, previo assorbimento della proposta di legge dei deputati Cento e Zanella.

*Tutela delle parti  
nei procedimenti civili*

Il 10 e 11 luglio la Camera dei deputati procede alla discussione della proposta di conversione in legge del decreto legge 1 luglio 2002, n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni.

La prima seduta è dedicata alla discussione delle linee generali del provvedimento illustrato dalla relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che ricorda anzitutto l'introduzione - da parte 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* - di rilevanti modifiche alla disciplina dei procedimenti di adozione così come regolati dalla legge 184/83, tra cui la precisazione dell'assistenza tecnica delle parti (genitori e minore) attraverso un difensore, con riferimento al procedimento di adottabilità. La relatrice sottolinea che non è ancora stata data soluzione ai casi in cui tale assistenza non possa essere compensata direttamente a onere delle parti stesse, pertanto lo scopo del decreto legge in esame è quello di spostare ulteriormente l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge 149/01 al 30 giugno 2003, salvo che non risultino previamente introdotte le norme occorrenti per la disciplina della difesa gratuita.

Durante la seconda seduta l'aula procede all'esame dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, che nel testo di iniziativa parlamentare è identico a quello del Governo, e chiude la discussione con la votazione finale e con l'approvazione del disegno di legge.

*Scuola, università, ricerca,  
formazione artistica  
e musicale*

Nel mese di novembre la Camera dei deputati dedica tre sedute all'esame del disegno di legge di conversione con modificazioni del decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, già approvato dal Senato, recante *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale*.

La seduta del 18 novembre, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Stefano Caldoro, è dedicata alla di-

scussione delle linee generali, previa illustrazione del relatore Paolo Santulli (Forza Italia) diretta a richiamare i diversi temi del decreto legge che vanno dalla razionalizzazione della spesa nel settore della scuola e dalla funzionalità delle sedi scolastiche, a interventi indifferibili – anche di natura finanziaria – nei settori dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica e musicale. Il relatore ricorda, inoltre, come nell'insieme tali misure tendono ad assicurare alcune condizioni indispensabili per la funzionalità delle strutture scolastiche, universitarie e della ricerca; richiama, quindi, in estrema sintesi il contenuto degli undici articoli (8 originari e 3 aggiunti dal Senato) che attualmente compongono il decreto legge. Per quanto riguarda la scuola, richiama la questione della riconversione professionale per i docenti in soprannumero, dei compensi per il personale docente impegnato negli esami di maturità, dei meccanismi di formazione delle classi e dei requisiti formali della nomina in ruolo dei docenti assunti prima del 1995. Mentre, con riferimento all'alta formazione artistica musicale, segnala le risorse destinate agli interventi urgenti di edilizia e, soprattutto, le nuove norme sulla validità dei titoli di studio da esse rilasciati. Dal punto di vista politico, il relatore spiega che le posizioni assunte dai gruppi al Senato e alla Camera appaiono diversificate a seconda delle singole misure. Accanto a interventi che hanno suscitato un acceso confronto tra maggioranza e minoranza, in molti casi ritiene che si registri una sostanziale concordanza sull'opportunità e l'urgenza delle norme proposte.

Le successive sedute del 19 novembre e del 20 novembre, in presenza rispettivamente dei sottosegretari di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Stefano Caldoro e Valentina Aprea, sono dirette all'esame dell'articolo unico del disegno di legge di conversione. Il presidente della seduta, avvertendo che non sono state presentate proposte emendative riferite all'articolo unico, ricorda che gli emendamenti presentati sono riferiti agli articoli del decreto legge nel testo della Commissione, che è identico a quello modificato dal Senato. La Camera procede, quindi, all'illustrazione dei singoli emendamenti, cui fa seguito la loro votazione e l'approvazione finale del disegno di legge.

*Convenzione  
europea  
sull'esercizio  
dei diritti  
dei fanciulli*

Il 16 e 19 dicembre, alla presenza del sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci, la Camera dei deputati procede alla discussione del disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, approvata a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

La prima seduta è dedicata alla discussione delle linee generali del provvedimento illustrato dal relatore Gustavo Selva (Alleanza nazionale) il quale sottolinea tra gli scopi del provvedimento, quello di favorire una sempre maggiore uniformità fra le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di esercizio effettivo dei diritti riconosciuti ai fanciulli. Il relatore ricorda che viene loro riconosciuto il diritto di essere informati, autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardano dinanzi a un'autorità giudiziaria (articolo 2), nonché il dovere a carico dell'autorità giudiziaria (articolo 6), di disporre di elementi sufficienti

prima di prendere una qualsiasi decisione e di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni. Ricorda, infine, l'obbligo di operare con solerzia da parte dell'autorità giudiziaria nell'interesse del minore (articolo 7) e di procedere d'ufficio nei casi di minaccia al benessere del minore (articolo 8). Dopo aver passato in rassegna gli ulteriori articoli del disegno di legge interviene il sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci che esprime il proprio consenso all'approvazione del disegno di legge in esame.

Durante la seconda seduta e sempre alla presenza del sottosegretario Cosimo Ventucci, l'aula procede all'esame degli articoli da 1 a 4 del disegno di legge e chiude la discussione con la votazione finale e con l'approvazione del disegno di legge.

### **Attività ispettiva** (luglio - dicembre 2002)

*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 riguardanti casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.*

#### *Abuso sessuale*

Interrogazione a risposta scritta, presentata al Senato il 18 settembre 2002 dall'onorevole Riccardo Pedrizzi (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri per chiedere se il Governo intenda verificare la fondatezza delle denunce di abusi sessuali a danno di donne e bambini che vivono nei campi profughi delle Nazioni unite in Sierra Leone, Liberia e Guinea. Secondo un'inchiesta condotta nel 2001 dall'Alto commissario per i rifugiati e dall'organizzazione Save the children, esisterebbe un sistema di ricatti sessuali e di violenze perpetrati in cambio di cibo e medicinali da operatori di organizzazioni non governative umanitarie e da personale dell'ONU. Tale sistema prospererebbe in un clima di rassegnazione delle vittime e di "tolleranza" di altri operatori che sono a conoscenza della situazione. Sembrerebbe, inoltre, che la diffusione dei risultati dell'inchiesta sia avvenuta in ritardo e in modo parziale, nonostante il problema fosse già in qualche modo conosciuto dal momento che nel 1995 era stato pubblicato dall'UNHCR (United Nations Committee on Human Rights) il manuale *Sexual violence against refugees - Guideline on prevention and response*. L'interrogante chiede, infine, se sia intento del Governo promuovere un monitoraggio più adeguato delle esigenze di donne e bambini nei campi profughi e programmi concreti di protezione.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica  
4 ottobre 2002**

Il Sottosegretario conferma che nel corso della citata missione vi sono state testimonianze indirette di abusi sessuali a danno di donne e minori da parte anche di personale umanitario e di soldati della forza di pace UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone), raccolte da tre ricercatori in una relazione trasmessa all'OIOS (Office of International Oversight Services). I competenti organi delle Nazioni unite hanno avviato un'indagine interna ed è stata contemporaneamente decisa la non diffusione della relazione per non compromettere gli esiti delle indagini. Il Sottosegretario riferisce anche che nel marzo del 2002 è stata creata una *task force* che ha predisposto un piano d'azione per l'adozione di standard minimi di prevenzione e un codice di condotta per il personale umanitario. La vicenda è stata seguita anche da un gruppo di lavoro informale costituito dall'UNHCR del quale ha fatto parte anche una rappresentanza italiana. Inoltre, gli esiti delle indagini dell'OIOS, per ora ufficiosi ma che saranno presto pubblicati, sembrerebbero ridimensionare i fatti riportati nella relazione 2001, soprattutto per il numero di casi. Le persone sospettate non lavorerebbero per l'UNHCR ma si tratterebbe di locali assunti da organizzazioni non governative. L'autorità giudiziaria locale è stata informata, così come i responsabili della forza di pace UNAMSIL per i casi riguardanti suoi membri.

*Accattonaggio*

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 16 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) al Ministro dell'interno, per chiedere se non intenda avviare urgentemente un'indagine sull'impiego di minori per l'accattonaggio per verificare le forme del loro sfruttamento e l'eventuale somministrazione ai minori di droghe o sostanze equivalenti.

*Adozione*

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 6 giugno 2002 dall'onorevole Marco Zacchera (Alleanza nazionale) al Ministro di grazia e giustizia, per sapere quali iniziative intenda adottare per snellire l'esame delle istanze di adozione da un lato e rafforzare le strutture dei tribunali per i minori dall'altro, alla luce del fatto che molte domande di adozione, sia nazionale sia internazionale, presentate da coppie italiane si arenano nei tribunali dei minori per carenza di organici e difficoltà di procedura, spesso anche per più di due anni, tempo di validità delle stesse domande.

**Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli  
1 luglio 2002**

Il Ministro riporta gli ultimi dati disponibili sulle domande di adozione, risalenti al 1999, sottolineando che l'alto numero di domande presentate in corso d'anno e pendenti non è indicativo per l'adozione nazionale perché i coniugi possono presentare domanda in più tribunali. Cita, inoltre, i dati sull'organico dei tribunali per i minorenni rivelando come a tutti i livelli ci sia una percen-

tuale di scopertura. Infine, richiama i due disegni di legge sulla riforma della giustizia minorile presentati nel 2002 dal Governo e attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera: *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e di minori e Modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni*.

## Adozione a distanza

Mozione presentata alla Camera dei deputati il 2 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini e altri (Alleanza nazionale; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Forza Italia; Lega Nord Padania; Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo; Unione democraticocristiana e di centro) con la quale si impegna il Governo a stimolare e coordinare l'azione di scuole, Comuni, famiglie e cittadini perché effettuino l'adozione a distanza di un bambino o un villaggio, al fine di contribuire alla lotta della fame nel mondo.

## Affidamento dei figli

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 23 ottobre 2001 dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri e al Ministro della giustizia per sapere, alla luce di un nuovo recente episodio di sottrazione internazionale dei figli riportato dalla stampa, se non ritengano opportuno promuovere un'indagine conoscitiva del fenomeno delle separazioni, al fine di rivedere le norme giuridiche sull'affidamento, a tutela del diritto dei bambini a crescere con entrambi i genitori senza contraccolpi psicologici.

### Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli

**7 agosto 2002**

Il Ministro informa che, di fronte alla crescita del fenomeno della sottrazione internazionale di minori (260 casi attualmente in trattazione, dei quali 60 emersi nel corso del 2001), il Ministero degli affari esteri ha pubblicato un opuscolo di assistenza pratica dal titolo *Bambini contesi - guida per i genitori* e lo ha divulgato ai Comuni e alle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero. Inoltre, è stata inserita sul sito Internet dello stesso Ministero una pagina web con consigli e indicazioni su come prevenire o gestire casi di sottrazione di minori. Sul piano politico, è stato organizzato un forum euromediterraneo sulla problematica che ha visto i Paesi delle due sponde del Mediterraneo confrontare le loro diverse culture in materia di affidamento dei minori. Vi è, poi, l'intento del Ministero della giustizia in collaborazione con il Ministero degli affari esteri, di promuovere accordi bilaterali con i Paesi più coinvolti nel fenomeno per tutelare i minori, accordi che si aggiungerebbero agli atti internazionali esistenti quali la convenzione de L'Aja sulla sottrazione di minori, la convenzione europea di Lussemburgo del 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione di provvedimenti giudiziari in materia di affidamento e la Convenzione dell'ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Sandro Delmastro Delle Vedove (Alleanza nazionale) al Ministro degli affari esteri e al Ministro della giustizia per sapere come intendano affrontare il grave problema della sottrazione internazionale di minori, la cui dimensione esige un intervento organico e giuridicamente compiuto, al di là del pur valido meccanismo informativo avviato con la diffusione della guida per genitori dal titolo *Bambini contesi*.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 settembre 2002 dall'onorevole Egidio Enrico Pedrini (UDEUR -Popolari per l'Europa, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri, al Ministro dell'interno, al Ministro senza portafoglio per gli Italiani nel mondo per sapere se il Governo sia a conoscenza di quanti sono in Italia i casi di bambini contesi, figli di coppie miste e quali provvedimenti abbia preso o intenda adottare per un più rigido controllo delle frontiere al fine di prevenire la sottrazione internazionale di minori. L'interrogante chiede, inoltre, quanti siano i casi trattati dal Governo e se l'operato del ministro Mirko Tremaglia sia condiviso rispetto, in particolare, alla decisione – se corrisponde al vero – di pagare una persona che recuperi i bambini sottratti, facendo di tale attività la sua professione. Infine, solleva la necessità di una verifica del ruolo della stampa in tali vicende e del rapporto con essa delle famiglie coinvolte.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 16 ottobre 2002 dall'onorevole Giuseppe Vallone (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia per sapere se confermino gli allarmanti dati forniti dallo studio condotto dall'associazione Ex, centro assistenza genitori separati, e riportati dall'agenzia ANSA del 15 ottobre 2002, secondo i quali negli ultimi otto anni risulterebbero essere oltre 761 le vittime di episodi di follia maturati nell'ambito di separazioni, divorzi e liti per l'affidamento dei figli e, nell'ipotesi affermativa, quali iniziative intendano adottare al fine di prevenire il fenomeno.

#### *Aiuti umanitari*

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Francesco Servello (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri e al Ministro della salute per chiedere se sia possibile giungere a un coordinamento nazionale delle iniziative volontarie sorte in aiuto dei bambini russi malati di emofilia che in patria non possono essere più curati a causa degli alti costi delle terapie. L'interrogante chiede, inoltre, se il Governo intenda adoperarsi per rimuovere eventuali ostacoli burocratici di carattere doganale e sanitario e per stipulare un accordo di lungo periodo con il Ministero della salute della Federazione russa.

#### **Ordine del giorno del 23 dicembre 2002**

L'onorevole Giovanni Bianchi (Margherita DL - l'Ulivo) presenta alla Camera un ordine del giorno per impegnare il Governo a promuovere anche in

sede internazionale iniziative di aiuto all'Argentina e in particolare per l'emergenza denutrizione che colpisce decine di migliaia di bambini.

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 23 luglio 2002 dagli onorevoli Alfonso Pecoraro Scanio e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri per chiedere se il Governo sia a conoscenza di quante e quali strutture sanitarie e assistenziali pubbliche utilizzano in Italia alimenti biologici nei servizi di ristorazione collettiva e quali di esse abbiano a oggi usufruito dei contributi previsti dall'articolo 59 della legge finanziaria 2000, per il finanziamento di campagne di promozione della corretta alimentazione e di un'agricoltura e una zootecnica rispettose dell'ambiente e della salute.

#### **Risposta del sottosegretario di Stato per le Politiche agricole e forestali**

**Teresio Delfino**

**25 luglio 2002**

Il Sottosegretario rende noto che per il 2001 non sono stati erogati finanziamenti per le mense che utilizzano prodotti biologici in quanto sono state privilegiate le iniziative di ricerca e sperimentazione. Inoltre, non sono pervenute dalle Regioni richieste di finanziamento di tali mense. Per quanto riguarda i dati sulle strutture sanitarie e scolastiche che utilizzano prodotto biologici, sono stati richiesti ma non sono ancora disponibili.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 2 ottobre 2002 dall'onorevole Loredana de Petris (Verdi - l'Ulivo) per sapere dal Ministro della salute e dal Ministro della politiche agricole e forestali quali interventi intendano programmare per ridurre la presenza di residui chimici nell'ortofrutta, dal momento che dai controlli effettuati dalle agenzie regionali per l'ambiente e dalle ASL nel corso dell'anno 2001 - i cui risultati sono stati elaborati dall'associazione Legambiente e pubblicate nel rapporto *Pesticidi nel piatto* - è emerso che su 7.517 campioni di ortofrutta esaminati 2.308 (30,7%) risultavano contaminati da residui chimici anche se in percentuali non superiori al limite massimo e 151 (2%) presentavano concentrazioni irregolari di residui, con un raddoppio percentuale di campioni fuorilegge rispetto all'anno precedente. L'interrogante chiede, inoltre, quali misure intendano adottare per tutelare in particolare la salute dei lattanti e dei bambini, nel rispetto dei limiti imposti dall'articolo 4 del decreto del Ministro della sanità del 6 aprile 1994, alla luce dei risultati di un recente rapporto scientifico del National Research Council, massima istituzione pubblica degli Stati Uniti d'America nel campo della ricerca, dal quale si evince che i soggetti di età inferiore a tre anni sono molto più esposti degli adulti agli effetti dei residui chimici a causa del più intenso ritmo di crescita cellulare.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 7 novembre 2002 dall'onorevole Loredana De Pretis (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per chiedere ai Ministri della salute e delle politiche agricole e forestali se non ritengano di disporre

immediatamente i necessari controlli sulla composizione dei prodotti Casa Fiesta e Alsoy Nestlé, entrambi commercializzati in Italia e nei quali sono stati riscontrati, dal Laboratorio chimico della Camera di commercio di Torino, mais e soia geneticamente modificati, in contrasto con la sentenza del TAR del Lazio n. 1233 del 2002 che ha imposto ai produttori di cibi per la prima infanzia di indicare in etichetta la presenza di materiale geneticamente modificato, anche se in percentuale inferiore all'1%. Gli interpellanti chiedono, inoltre, di considerare l'opportunità di disporre in via cautelativa il ritiro dal commercio dei due prodotti onde prevenire possibili rischi per la salute pubblica e assicurare il rispetto della vigente normativa.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 dicembre 2002 dall'onorevole Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro della salute e al Ministro delle politiche agricole e forestali per sapere quali provvedimenti intendano adottare per garantire l'efficacia futura del sistema dei controlli di qualità sugli alimenti a base di carne, prodotti in Italia o importati dall'estero, alla luce delle notizie di stampa relative a un'inchiesta della magistratura su numerosi casi di sviluppo precoce delle ghiandole mammarie in bambine di un anno o poco più, nella provincia di Torino, che sembra siano state colpite da telarca precoce a seguito dell'assunzione di omogeneizzati a base di carne contenenti estrogeni, la cui somministrazione agli animali è vietata negli allevamenti europei.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 17 dicembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per sapere dal Ministro della salute se non ritenga che vi sia una violazione della normativa da parte della ditta Plasmon che, per festeggiare il suo centenario che si è compiuto il 15 ottobre 2002, ha annunciato una fornitura gratuita dei suoi prodotti per un intero anno ai bambini nati in quella data, alla luce di quanto disposto dal decreto ministeriale n. 500 del 6 aprile 1994 (art. 7) che, nel disciplinare la pubblicità di alimenti per lattanti, vieta la distribuzione di campioni gratuiti diretta a promuoverne la vendita. L'onorevole richiama, inoltre, la risposta a una sua precedente interrogazione nella quale il sottosegretario Antonio Guidi ribadì l'impegno del Ministero della salute per la promozione e il sostegno dell'allattamento al seno.

#### *Allattamento al seno*

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 3 ottobre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per chiedere al Ministro della salute quali iniziative intenda adottare per promuovere l'allattamento al seno. In particolare, chiede di sapere se risulti che tutte le Regioni e le Province autonome abbiano proceduto all'applicazione della circolare n. 16/00, *Promozione e tutela all'allattamento al seno* e quali controlli siano stati messi in atto per verificarlo, se siano stati raccolti dati nazionali sull'allattamento al seno (allattamento immediato, a domanda, non misto, *rooming in* eccetera) e se abbia intenzione di renderli pubblici. Infine, l'interrogante chiede se il Governo intende promuovere un miglioramento della normativa per incentivare l'allattamento al seno, ricordando che la Commissione affari sociali, il 18

ottobre 2001, aveva approvato una risoluzione (n. 7-00033, a firma Tiziana Valpiana) che impegnava il Governo a valutare l'opportunità di aumentare il periodo di astensione obbligatoria o di modificare il trattamento economico della lavoratrice nel periodo di astensione non obbligatoria, al fine di permettere a un maggior numero di donne di continuare l'allattamento al seno almeno fino ai sei mesi di vita previsti dall'Organizzazione mondiale della sanità.

**Risposta del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi**

**9 dicembre 2002**

Il Sottosegretario riferisce che il Ministro per la salute, consapevole dell'importanza dell'allattamento al seno e dell'inadeguato sostegno concreto e informativo dato alle donne, ha stipulato una convenzione con l'Istituto superiore di sanità che riguarda un progetto di promozione basato su una campagna informativa rivolta tanto alle mamme quanto agli operatori dei servizi, con relativa verifica dei risultati.

Il Sottosegretario rende inoltre noto che l'ISTAT ha rilevato in una recente indagine che l'81% delle donne che hanno partorito negli ultimi cinque anni ha allattato al seno per un periodo medio di 6,2 mesi. Ci sono alcune differenze rispetto all'età della madre (le giovani fino a 24 anni e le madri di 40 anni e più allattano al seno molto meno), alla provenienza geografica (in Sicilia si riscontra la propensione più bassa ad allattare al seno), al titolo di studio (la propensione cresce proporzionalmente al titolo di studio). Sembra che l'impegno lavorativo fuori casa non influisca negativamente sulla propensione ad allattare al seno poiché le occupate (83%) allattano di più delle casalinghe (78%). Sembra che abbiano un'influenza positiva i corsi di preparazione al parto, dal momento che le donne che li frequentano hanno una maggior propensione all'allattamento al seno. Va infine riportato che tra i bambini allattati al seno, solo il 58% è stato nutrito esclusivamente, almeno per un periodo, con latte materno, senza ricorso all'integrazione con altri liquidi (inclusa l'acqua) o altri alimenti.

*Arruolamento  
di minorenni*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 7 ottobre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per chiedere al Ministro della difesa perché le accademie militari continuino ad ammettere minorenni pur avendo l'Italia ratificato - con legge 11 marzo 2002, n. 42 - il Protocollo alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (adottato dall'Assemblea generale il 25 maggio 2000 ed entrato in vigore in Italia a partire dal 9 giugno 2002), e avendo anche - con legge 8 gennaio 2001, n. 2 - abrogato in quanto in contrasto con il citato protocollo l'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191, in materia di arruolamento dei minorenni.

*Asili nido*

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Katia Canotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'economia e delle finanze, per chiedere come intenda risolvere, in vista della prossima

finanziaria, la violazione del principio di uguaglianza causata dalla disposizione che prevede la possibilità di detrarre ai fini IRPEF le spese per micro asili e nidi per i soli dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici territoriali (art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448). A detta violazione si aggiunge quella perpetrata dal successivo DM del 17 maggio 2002 che restringe ulteriormente il campo alle strutture situate nei luoghi di lavoro e gestite dal Comune.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 ottobre 2002 dall'onorevole Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per sapere dal Ministro senza portafoglio per le pari opportunità se il Governo disponga di dati sull'esistenza di asili nido nella pubblica amministrazione e in quali modi si stia adoperando per la loro incentivazione nelle strutture pubbliche, tenendo conto che la proposta di legge relativa al piano nazionale degli asili nido, di iniziativa del Governo, è ferma in Commissione affari sociali per mancanza di fondi e che, secondo dati divulgati dalla CGIL, a seguito dei tagli ai trasferimenti agli enti locali è stato calcolato che a fronte di 1,6 milioni di bambini nella fascia da zero a due anni e una disponibilità attuale di 120 mila posti, vi sarà una diminuzione di almeno 13.200 unità.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per richiedere al Ministro per le pari opportunità alcune informazioni sull'asilo nido inaugurato di recente nel Dipartimento per le pari opportunità per venire incontro alle esigenze dei dipendenti. In particolare, l'interrogante chiede di sapere: se tale struttura abbia acquisito tutte le autorizzazioni previste dalla normativa; se i locali adibiti a spazio per i bambini rispettino gli standard previsti dalla normativa; se la gestione del servizio sia stata affidata a personale competente e quali siano i titoli; quanti bambini usufruiscano effettivamente del servizio e, qualora il numero dei bambini fosse esiguo, se vi è l'intenzione di aprire il nido anche a bambini residenti nel territorio che siano nelle liste di attesa nel nido territoriale; quale sia il costo effettivo del servizio e la quota prevista a carico dei dipendenti che ne usufruiscono.

#### *Asilo politico*

Interpellanza urgente presentata alla Camera l'11 luglio 2002 dall'onorevole Franca Bimbi (Margherita DL - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo; Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Ministro dell'interno se non ritenga di intervenire urgentemente a tutela del diritto di asilo, sia incrementando il Fondo nazionale per le politiche sull'asilo - che quest'anno risulta largamente insufficiente rispetto alla spesa prevista - sia ripristinando il finanziamento del *Programma nazionale asilo* - nato da un'intesa tra il Ministero dell'interno, l'ANCI e l'Alto commissariato della Nazioni unite per i rifugiati - i cui fondi sono stati ridotti.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 settembre 2002 dall'onorevole Pier Paolo Cento al Ministro degli affari esteri, per sapere quali

provvedimenti intenda adottare per tutelare la vita dei profughi eritrei che hanno chiesto in Italia asilo politico, molti dei quali sono bambini al di sotto dei dieci anni, e se ritenga di trovare una soluzione in comune con gli altri Paesi europei interessati dall'esodo del popolo eritreo.

**Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano**  
**19 settembre 2002**

Nella sua risposta, il Sottosegretario riferisce che le attività previste dal Programma nazionale asilo hanno subito una contrazione perché le risorse sono effettivamente inferiori, ma questo «a causa dei vincoli derivanti dalle tipologie di finanziamento che erano predeterminate da tempo». Tuttavia, la legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, ha previsto l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo, finanziato dal Ministero dell'interno, dal Fondo europeo per i rifugiati e da contributi e donazioni di eventuali privati, enti e organizzazioni, anche internazionali. Secondo il Sottosegretario, l'attuale dotazione del fondo permette una prima applicazione della nuova normativa, consentendo di pianificare gli interventi necessari.

Nella sua replica l'onorevole Franca Bimbi si dichiara insoddisfatta ribadendo l'insufficienza delle risorse stanziata e sostenendo la mancanza di una reale volontà di accoglienza.

*Assegni familiari*

Interrogazione a risposta scritta, presentata al Senato il 19 novembre 2002 dall'onorevole Helga Thaler Ausserhofer (Per le autonomie) per chiedere al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'economia e delle finanze che venga eliminata la discriminazione a danno delle famiglie di diritto rispetto alle famiglie dove i genitori sono conviventi *more uxorio* in materia di assegni familiari. Infatti, alla luce della vigente normativa, l'ammontare dell'assegno familiare per il figlio a carico risulta inferiore nel caso della famiglia di diritto per la quale viene preso in considerazione il reddito cumulato da entrambi i genitori. Invece, nel caso di conviventi *more uxorio*, per determinare l'ammontare dell'assegno spettante, viene preso in considerazione il solo reddito del genitore che ha a carico il figlio minore.

*Attività sportiva*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Giovanna Melandri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga doveroso garantire la gratuità della certificazione di primo livello per l'idoneità alla pratica sportiva non agonistica, con particolare attenzione a quella dei minori e necessario promuovere, in particolare raccordo con le istituzioni scolastiche, la massima informazione ai cittadini sulle modalità di accesso alla pratica sportiva non agonistica.

*Bambini in ospedale*

Mozione presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo a garantire i diritti dei bambini in ospedale riconosciuti dalla risoluzione A2-25-86 del Parlamento europeo e in particolare: che il ricovero avvenga solo se strettamente necessario, che sia il più breve possibile, preferendo pratiche di ricovero parziale, day hospital o ambulatoriali che consentano al bambino di restare nel proprio ambiente; che sia prestata al bambino un'assistenza adeguata e personalizzata, consentendo ai genitori di essere una presenza attiva e partecipe; che sia garantito il diritto all'informazione del bambino stesso e dei suoi genitori in merito alla diagnosi e alle terapie praticate; che la degenza si svolga in condizioni di rispetto per le esigenze fisiche e psichiche del bambino, garantendo fra l'altro il diritto al gioco e il diritto all'educazione; che sia fornito al bambino e alla sua famiglia il necessario supporto finanziario, morale e psicosociale in caso di terapie da effettuarsi all'estero.

*Contracezione*

Interrogazione a risposta in Commissione affari sociali, presentata alla Camera l'8 luglio 2002 dall'onorevole Silvana Pisa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Comunisti italiani, Gruppo misto; Rifondazione comunista) al Ministro della salute per sapere se sia a conoscenza che i ginecologi consultoriali del Lazio hanno sostenuto che vi sono difficoltà di natura giuridico-legale a prescrivere la pillola del giorno dopo alle minori, fatto che non corrisponde al vero e che compromette l'applicazione uniforme sul territorio nazionale della legge 194/78 con conseguente lesione dei diritti delle utenti dei consultori.

*Criminalità minorile*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 28 novembre 2002 dall'onorevole Luciano Dussin e altri (Lega Nord Padania) per chiedere al Ministro dell'interno quali misure intenda adottare per far fronte al crescente fenomeno della criminalità e delinquenza minorile, e in particolare a quella nomade, che colpisce fortemente la città di Treviso dove operano vere e proprie mini *gang*, spinte dagli adulti che approfittano della non punibilità dei minori di quattordici anni. Gli interroganti chiedono, inoltre, di conoscere come venga oggi garantita l'applicazione dell'articolo 12, comma 3 *ter* del DLGS 286/98, come aggiunto dalla legge 189/02 (Bossi-Fini), che prevede l'aggravamento della pena della reclusione da cinque a quindici anni per gli stranieri che compiano atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento.

*Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Luigi Giacco e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo ad adottare prima della pausa estiva dei lavori parlamentari il Piano nazionale di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, tenendo conto dei risultati ottenuti in attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per*

*l'infanzia e l'adolescenza; a presentare al più presto le relazioni sulla legge 285/97 e sulla 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; a organizzare sollecitamente la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza in stretto raccordo con gli organi parlamentari competenti.*

### *Disabili*

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 26 settembre 2002 dall'onorevole Luigi Giacco e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro della salute, al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per chiedere l'attuazione di una serie di iniziative che erano previste nel Programma d'azione del Governo per le politiche di superamento dell'handicap, approvato nel luglio 2000 per il triennio 2000-2003, e che sono rimaste inattuate. Nello specifico, le iniziative concernono la prevenzione della disabilità, la riabilitazione, la scuola, il mondo del lavoro, la disabilità in età adulta, la mobilità, la libertà di vivere nella società, il sistema integrato di fonti informative sull'handicap, i servizi locali.

Interrogazione a risposta immediata in Assemblea presentata alla Camera il 10 dicembre 2002 dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista, Gruppo misto) per chiedere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca un intervento urgente per avviare corsi di formazione che preparino i collaboratori scolastici allo svolgimento delle loro delicate mansioni, al fine di garantire concretamente agli alunni disabili il diritto inalienabile all'assistenza di base, soprattutto alla luce del decurtamento dei fondi del bilancio 2002 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Tali corsi, infatti, pur essendo stati previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001, articolo 46, di fatto non sono mai stati attivati e le scuole non sono in grado di assicurare quella parte di assistenza di base di loro competenza.

### **Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi 11 dicembre 2002**

Il Ministro conferma che, rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001, vi è un ritardo con riferimento all'attivazione dei corsi previsti già per il 1998. Nel 2003, in un apposito seminario che si svolgerà presso l'IRRE (Istituto regionale di ricerca educativa) della Lombardia, verrà finalmente definito il sistema di formazione che riguarda i collaboratori, cosa possibile dal momento che i finanziamenti complessivamente destinati alla formazione di questo personale amministrativo, tecnico e ausiliario non sono stati interessati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 29 novembre.

Nella sua replica l'onorevole Titti de Simone lamenta l'assenza del ministro Letizia Moratti e si dichiara insoddisfatta della risposta. Ricorda che è previsto nei prossimi tre anni un dimezzamento dei docenti di sostegno, mentre non so-

no previsti i corsi di formazione per l'assistenza. L'interrogante ritiene, inoltre, che tutta la politica del Governo per quanto riguarda la scuola sia priva di iniziative a favore di studenti e insegnanti se si parla di scuola pubblica, mentre vi è una mobilitazione di risorse in favore della scuola privata.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 19 dicembre 2002 dall'onorevole Nerio Nesi (Comunisti italiani, Gruppo misto) per sapere dal Ministro della salute quali iniziative intenda adottare affinché sia garantito alle persone affette da diabete mellito insulino-dipendente, il diritto all'istruzione e il diritto alla salute, essendo venuto a conoscenza di diverse situazioni di disagio riconducibili alla mancata corretta applicazione della normativa in materia di handicap, di cui alla legge 104/92 e alla legge 833/78, da parte dell'amministrazione sanitaria e da parte dei dirigenti scolastici.

#### **Ordine del giorno del 23 dicembre 2002**

L'onorevole Luana Zanella e altri (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) presentano alla Camera un ordine del giorno per impegnare il Governo a modificare la legge 53/00 (*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*) che oggi, in base a quanto disposto dalla finanziaria 2001, consente ai genitori di persone con handicap gravissimo di ottenere due anni di permesso retribuito ma solo se l'handicap sia stato certificato come tale da almeno 5 anni, impedendo così ai genitori di bambini in tenerissima età, cioè quando il bisogno è maggiore, di godere di questo beneficio.

#### *Edifici scolastici*

Interrogazione a risposta in Commissione cultura, scienza e istruzione presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Piero Ruzzante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'interno e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se il Governo sia a conoscenza della gravissima situazione in cui versa l'edilizia scolastica, anche in seguito ai recenti eventi sismici in Molise; se sia a conoscenza della percentuale di edifici scolastici della provincia di Padova e della regione Veneto privi del certificato di agibilità statica; se intenda rendere nota la mappa delle scuole della regione Veneto prive del suddetto certificato; se non ritenga opportuno incrementare i fondi necessari per monitorare e mettere a norma gli edifici scolastici e, in genere, gli edifici pubblici la cui sicurezza non è ancora stata certificata.

Interrogazione a risposta immediata in Commissione cultura, scienza e istruzione, presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Alba Sasso e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro dell'interno e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca quali interventi urgenti il Governo intende porre in atto per garantire la sicurezza degli edifici scolastici e quali investimenti intenda effettuare a questo scopo, in ottemperanza alle norme attualmente vigenti le quali, come emerge da un rapporto del Ministero, sono in

gran parte disattese in termini di agibilità statica, di certificati prevenzione incendi, messa a norma degli impianti elettrici ecc., con grave pregiudizio della sicurezza e incolumità personale di alunni e insegnanti, tenuto conto anche che la legge finanziaria del 2002 e la proposta di legge finanziaria del 2003 hanno ridotto gli stanziamenti per sostenere i mutui per l'edilizia scolastica.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca  
Valentina Aprea**

**7 novembre 2002**

In materia di edilizia scolastica le competenze sono ripartite tra Regioni – per ciò che riguarda la programmazione delle opere – Comuni e Province in relazione ai diversi gradi di scuola, per la loro realizzazione o fornitura e per la manutenzione ordinaria e straordinaria. Pertanto, le amministrazioni locali sono le uniche responsabili della scelta degli edifici da adibire a uso scolastico, ovvero dell'appalto per la relativa costruzione, nonché della rispondenza ai requisiti previsti dalla vigente normativa, incluse le norme sulla sicurezza contenute nella legge 626/94. L'Amministrazione dell'istruzione ha stanziato 40 miliardi di vecchie lire sia per l'anno finanziario 2001 sia per l'anno in corso per iniziative di formazione alla sicurezza nelle scuole, mentre lo Stato ha sostenuto l'assolvimento degli obblighi in materia di edilizia scolastica da parte delle amministrazioni locali attraverso la concessione di mutui accendibili presso la Cassa depositi e prestiti con ammortamento a proprio carico. Il disegno di legge finanziaria 2003 prevede, sempre sotto forma di mutui accendibili presso la Cassa DDPP, un finanziamento che consentirà l'accensione di mutui per circa 100 milioni di euro nel 2003 e di più di 300 milioni di euro nel 2004, suscettibile di incremento nel prosieguo dell'esame parlamentare. Il disegno di legge per la riforma degli ordinamenti scolastici prevede, tra l'altro, un apposito piano di interventi finanziari, tra i quali anche quelli diretti all'adeguamento delle strutture, per il quale il Governo si è impegnato a stanziare specifiche risorse nell'arco della legislatura.

Interpellanza presentata al Senato il 6 novembre 2002 dall'onorevole Tommaso Sodano (Rifondazione comunista, Gruppo misto) e altri al Presidente del consiglio dei ministri per sapere quali sono le condizioni aggiornate dei circa 50 mila edifici che ospitano scuole statali in Italia, tenuto conto che nel 2001 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha avviato un monitoraggio sullo stato degli impianti e servizi dal quale risulta che il 73% degli istituti scolastici sono sprovvisti del certificato di prevenzione incendi, che poco meno della metà delle scuole non hanno il certificato di agibilità statica e moltissime non hanno il certificato di agibilità igienico-sanitaria, soprattutto nelle aree meridionali. Chiedono, inoltre, quali provvedimenti il Governo intenda assumere affinché sia risolto definitivamente il problema della sicurezza nelle scuole, mai affrontato seriamente per mancanza di risorse, visto che i programmi di spesa privilegiano le grandi opere – strade ad alta velocità, ponti sullo stretto – piuttosto che l'edilizia scolastica.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Michele Cossa (Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali iniziative intenda intraprendere affinché vengano rispettati gli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia di manutenzione e certificazione degli istituti scolastici, dal momento che in Sardegna solo il 16% delle scuole è provvisto di un certificato di agibilità statica, mentre solo il 14% delle scuole dell'obbligo e il 27% delle superiori è in regola con la certificazione di agibilità igienico sanitaria. Gli interroganti chiedono se il Ministro non ritenga opportuno, inoltre, istituire un Fondo speciale nazionale per la sicurezza degli edifici scolastici in Italia, stabilendo fondi straordinari per la regione Sardegna a causa della gravissima situazione in cui versano le strutture isolate.

#### *Espatrio di minori*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 21 ottobre 2002 dall'onorevole Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per chiedere al Ministro degli affari esteri e al Ministro dell'interno se ritengano di adottare le opportune iniziative per prevedere l'iscrizione sul passaporto degli affidatari italiani dei minori stranieri o con nazionalità non identificabile, affinché possano effettuare eventuali viaggi all'estero oggi ostacolati dal fatto che le questure locali possono rilasciare documenti per l'espatrio ai soli cittadini italiani.

#### *Finanziamenti per la scuola*

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Costantino Garraffa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministro dell'interno e al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità per sapere se siano a conoscenza che fin dal 1987 a Palermo e provincia si è sviluppata un'attenzione particolare per la tutela dei diritti dei minori, soprattutto i più emarginati, grazie all'intervento integrato del Provveditorato agli studi (ora CSA, centri servizi amministrativi), dei docenti, dei dirigenti scolastici e degli operatori del servizio psicopedagogico che ha consentito di ridurre dal 30 al 10% la dispersione scolastica e di limitare il fenomeno della delinquenza minorile. Da questa esperienza si sono sviluppati i GOIAM (gruppi operativi interistituzionali contro l'abuso e il maltrattamento) tra ASL, Comune e CSA che lavorano su specifici casi in collaborazione con le forze dell'ordine, la Procura minorile e il Tribunale per i minorenni. Tali iniziative sono però messe in discussione dal taglio delle risorse. Ai Ministri interrogati si chiede quali provvedimenti intendono avviare a favore della Regione Sicilia e delle altre istituzioni coinvolte per evitare che i risultati ottenuti fino a oggi siano vanificati a danno dello sviluppo sociale del territorio.

Interrogazione a risposta in Commissione cultura, scienza e istruzione, presentata alla Camera il 24 luglio 2002 dall'onorevole Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per sapere quali iniziative intenda adottare per evitare il taglio di 1.185 posti di inse-

gnamento in Lombardia, che sta provocando gravi danni e disagi alle famiglie e al corpo docente, tenendo presente che sono previsti per il prossimo anno scolastico 12 mila nuovi alunni; in particolare nel Comune di Sesto San Giovanni, a causa dei tagli è stata decisa la riduzione delle classi a tempo prolungato in alcune scuole medie, con offerta di servizi a pagamento in alternativa, con pregiudizio del diritto allo studio per molte famiglie.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 aprile 2002 dall'onorevole Luciano Guerzoni (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro dell'economia, per sapere se sono informati dei consistenti tagli agli organici degli insegnanti e del personale ausiliario e amministrativo decisi per la scuola pubblica modenese e dell'Emilia-Romagna, in contrasto con l'aumento della natalità e della crescente presenza di stranieri immigrati. Tale fatto provoca nella scuola materna la perdita di progetti di qualità e l'impossibilità di istituire nuove sezioni, nonostante la richiesta. Nella scuola elementare, invece, sono i progetti speciali di ausilio per gli insegnanti a essere eliminati e risulta impossibile l'estensione o anche il solo mantenimento dell'attuale livello di tempo pieno, richiesto dall'aumento degli alunni e utilizzato dall'8,5% delle famiglie. Infine, nella scuola media e superiore viene azzerato il tempo prolungato, ridotti gli indirizzi di offerta formativa e interrotta la continuità didattica. L'interrogante chiede se, di fronte a tutto ciò, i Ministri interpellati non ritengano di assumere misure per la riduzione dei tagli degli organici, anche per evitare l'impoverimento culturale e la dequalificazione della scuola pubblica che in Emilia-Romagna ha raggiunto risultati invidiabili, anche perché l'alternativa della scuola privata o risulta inconsistente o troppo costosa per una larga fascia di reddito e improponibile per famiglie che hanno il diritto, costituzionalmente garantito, di scegliere la scuola pubblica per l'educazione dei figli.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione l'università e la ricerca**

**Valentina Aprea**

**26 settembre 2002**

La Sottosegretaria riferisce che l'Ufficio scolastico regionale di competenza per l'Emilia-Romagna ha affrontato la questione del ridimensionamento degli organici con consapevolezza delle difficoltà specifiche legate al contesto e mantenendo un confronto costante con i Centri servizi amministrativi e con assessori provinciali, organizzazioni sindacali e dirigenti scolastici. Nella determinazione dell'organico si è tenuto conto sia dell'aumento della popolazione - fenomeno oramai stabile nel tempo e in controtendenza con il dato nazionale, legato a ripresa della natalità, ricongiungimento delle famiglie dei lavoratori immigrati e innalzamento dell'obbligo scolastico - sia della maggiore richiesta di tempo pieno e tempo prolungato dovuta ad alti tassi di occupazione femminile e che riguarda in particolare la provincia di Modena. In base all'analisi della situazione e anche in seguito a un incontro specifico con una delegazione di parlamentari dell'Emilia-Romagna, è stato disposto un aumento dei posti di organico regionale che diventano così 39.580.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 4 dicembre 2002 dall'onorevole Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se corrisponda al vero che l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia avrebbe stanziato per il concorso *Lombardia, una tradizione da promuovere* un miliardo di vecchie lire da assegnare alle cinquanta scuole vincitrici, pur avendo lo stesso Ufficio ritenuto insufficienti i fondi assegnati dal bilancio dello Stato per provvedere al sostegno dell'autonomia scolastica, ai processi innovativi e di riforma in atto, ai progetti per il successo formativo degli alunni, penalizzando così le iniziative per l'integrazione degli alunni diversamente abili e quelle concernenti la riduzione e il superamento dei fenomeni di devianza, microcriminalità giovanile, dispersione, abbandono scolastico. L'interrogante chiede, inoltre, un chiarimento rispetto ai criteri adottati dalla commissione giudicante, ai criteri di scelta dei consulenti che hanno seguito il concorso, quando sono stati conferiti gli incarichi e il compenso erogato.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Andrea Colasio e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere come intenda garantire le risorse necessarie per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche, dopo che il decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze ha bloccato anche alcuni fondi del bilancio 2002 del suo Ministero per un importo pari a 805 milioni di euro in relazione agli impegni di spesa e di oltre un miliardo di euro in relazione ai pagamenti, sottraendo risorse già conferite su cui le scuole avevano impostato la loro progettazione e attività.

### *Giustizia minorile*

#### **Ordine del giorno dell'11 luglio 2002**

L'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri presentano al Senato un ordine del giorno con il quale la Camera impegna il Governo ad avviare le iniziative di sua competenza affinché, quanto prima, venga attuata la disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili e siano attuati i principi del giusto processo.

L'ordine del giorno è accolto dal Governo.

Mozione presentata alla Camera il 25 luglio 2002 dall'onorevole Pierluigi Mantini e altri (Margherita DL - l'Ulivo) che impegna il Governo ad adottare le opportune iniziative per una riforma della giustizia minorile secondo i seguenti principi: riconoscimento del minore parte in giudizio come portatore di diritti e del suo superiore interesse; ridefinizione delle norme procedurali e dell'organizzazione mantenendo o accorpando le competenze in materia di minori in un'unica istituzione giudiziaria specializzata; garanzia di una preparazione specialistica dei soggetti preposti alla giustizia minorile; presenza capillare nel territorio nazionale degli organi di giustizia specializzati per i minori; garanzia della partecipazione del minore al processo e della sua libertà di espressione; appli-

cazione al processo minorile della regola del contraddittorio; riconoscimento del diritto del minore ad avere un suo avvocato nei processi penali e a essere rappresentato dai genitori, dai legali rappresentanti o, in caso di conflitto, da un curatore speciale; nei processi civili, attenzione all'ascolto del minore, anche nelle modalità, come per il caso delle audizioni protette; presenza della componente privata specializzata per assicurare un supporto interdisciplinare; collaborazione con i servizi socioassistenziali e sanitari territoriali; ricorso alla pena detentiva solo come ultima risorsa a favore, invece, della messa alla prova e della mediazione penale; delineazione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni condannati a pene detentive.

*Integrazione  
degli alunni stranieri*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Maurizio Fistarol e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro dell'economia per sapere quali siano i loro orientamenti riguardo alla "questione interculturale", cioè l'inserimento di alunni stranieri nella scuola di base italiana, un fenomeno ormai rilevante che richiede il rispetto dell'identità culturale dello straniero perché l'accoglienza sia momento di arricchimento e di rafforzamento dello spirito di fratellanza. Il personale docente, purtroppo, è spesso poco o nulla preparato sulla didattica interculturale e il rapporto docente/alunni stranieri è troppo basso, con pregiudizio della possibilità di apprendimento per gli stranieri e rischi di rallentamento per gli italiani. Gli interroganti chiedono, inoltre, se si ritenga di aumentare la dotazione finanziaria delle istituzioni scolastiche maggiormente interessate da questo fenomeno affinché: vi sia un rapporto di almeno un docente ogni dieci alunni stranieri; i docenti che insegnano nelle classi multiculturali conoscano almeno altre due lingue europee oltre all'italiano; vengano valorizzati i percorsi di specializzazione esistenti in alcune università italiane, introducendo parallelamente insegnamenti dedicati alla multiculturalità negli istituti magistrali; sia creata un'apposita commissione parlamentare di studio del problema.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se intenda tenere nella dovuta considerazione le conclusioni del convegno *L'integrazione degli alunni stranieri nella scuola di base* tenutosi presso l'Istituto comprensivo di Givera del Montello e Nervesa della Battaglia (Treviso) che auspicavano, accanto all'incremento dei mezzi finanziari per far fronte al problema dell'inserimento degli alunni stranieri nelle scuole, una dotazione di personale docente specializzato sulla base di un rapporto di almeno un docente per dieci alunni stranieri, che conosca due lingue europee oltre all'italiano, abbia frequentato corsi sulle culture mediterranee e conosca le tecniche dell'insegnamento interculturale. In attesa della realizzazione di questo programma sarebbe opportuno, a giudizio dell'interrogante, dotare le scuole interessate dai flussi migratori di congrue risorse per avvalersi di collaborazioni esterne che svolgano una prima azione di supplenza.

*Istituti per minori*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Giuseppe Geraci (Alleanza nazionale) per chiedere al Ministro della giustizia se corrisponda al vero, e in tal caso quali iniziative intenda intraprendere, quanto denunciato da un'indagine svolta dal settimanale *Panorama* e pubblicata il 10 ottobre 2002, secondo la quale molti orfanotrofi risulterebbero non censiti e questo impedirebbe sia l'adozione dei bambini in essi ospitati sia l'esercizio di qualsiasi forma di controllo.

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Pierluigi Castagnetti e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca se non ritengano indispensabile garantire la presenza delle istituzioni scolastiche nei piccoli Comuni, pur in assenza dei criteri dimensionali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, al fine di salvaguardare l'identità culturale del luogo e contrastare l'esodo della popolazione residente verso le zone urbane, nell'ambito di una più generale politica di valorizzazione del ruolo dei piccoli Comuni nello sviluppo del Paese. Questo obiettivo è messo in pericolo dalle voci che annunciano l'avvio di un censimento in alcune regioni per individuare i plessi scolastici con meno di 50 alunni e questo nonostante il Ministero, con una nota del 30 ottobre 2002, abbia di fatto sospeso l'accorpamento degli istituti in mancanza di una richiesta formulata congiuntamente dall'ente locale (Comune o Provincia) e dalle istituzioni scolastiche interessate.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca  
Valentina Aprea**

**5 dicembre 2002**

Il decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, disciplina il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e fissa i criteri per la determinazione degli organici, tenendo conto di vari elementi e dettando specifiche disposizioni per le scuole situate nelle piccole isole, nei Comuni montani o caratterizzate da peculiarità etnico-linguistiche. Ogni valutazione riguardo alla realtà territoriale e alle soluzioni da adottare rientra nelle dirette competenze delle Regioni, nell'ambito delle proprie responsabilità e autonomie decisionali. Nell'ambito di questo quadro normativo il Ministero - nel rispondere a quesiti circa la possibilità di procedere a decorrere dall'anno scolastico 2001/2002 a modifiche della configurazione scolastica definita dal dimensionamento - ha precisato che nell'immediato non sono possibili interventi sulle operazioni di dimensionamento già effettuate, ma non ha escluso la possibilità di apportare le modifiche ritenute necessarie, quali quelle derivanti da decisioni giurisdizionali intervenute nel contempo. Con riguardo all'esigenza di valorizzare il ruolo dei piccoli Comuni, il Ministero dell'interno ha fatto presente di aver dedicato al problema la massima attenzione con politiche di sviluppo appositamente dedicate.

L'onorevole Pierluigi Castagnetti nella sua replica si dichiara non rassicurato dalla risposta che fa riferimento non a una decisione definitiva, ma a una valutazione di opportunità a non procedere per l'immediato. Chiede pertanto al Governo di farsi carico del problema con maggior chiarezza.

### Istruzione

#### **Ordine del giorno del 25 luglio 2002**

L'onorevole Gian Pietro Favaro e altri (Alleanza nazionale, Forza Italia, Lega Nord Padania, Unione democristiana e di centro) presentano al Senato un ordine del giorno in Commissione istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport che tiene conto del disegno di legge n. 1306 riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale e che prende atto che la legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, non è più aderente all'assetto costituzionale per la sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione. L'ordine del giorno impegna pertanto il Governo: a promuovere iniziative sperimentali a partire dall'anno scolastico 2002/2003 volte ad anticipare l'iscrizione al primo anno della scuola materna ed elementare dei bambini che compiano rispettivamente 3 e 6 anni entro il 28 febbraio 2003; a potenziare la continuità educativa della scuola materna con la scuola elementare; a realizzare progetti e percorsi di formazione che consentano agli studenti di ampliare la scelta educativa acquisendo crediti spendibili sia nel sistema dell'istruzione sia in quello della formazione professionale; a innovare gli obiettivi dei percorsi di studio adeguandoli ai sistemi formativi europei.

L'ordine del giorno è accolto dal Governo nel corso della seduta di Commissione del 2 ottobre 2002, per il tramite della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 25 settembre 2002 dall'onorevole Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali provvedimenti intende adottare il Governo per prevenire il contenzioso che potrebbe derivare dall'applicazione delle convenzioni da lui firmate con alcune Regioni, che consentono agli alunni che hanno conseguito la licenza media di assolvere l'obbligo scolastico, oggi elevato a 15 anni, iscrivendosi ai corsi di formazione professionale e uscendo quindi dal sistema dell'istruzione prima del quindicesimo anno di età, in contrasto con l'attuale ordinamento; chiede di sapere, inoltre, quali strategie si intendono adottare per la riqualificazione dell'istruzione professionale, posto che questa non può ritenersi prerogativa degli studenti svogliati o con curriculum di basso profilo, dovendo la scuola farsi carico della progettazione e gestione di processi e strumenti moderni per contrastare la dispersione scolastica, la marginalità sociale e culturale, le debolezze dei meno dotati, favorendo il successo formativo in tutte le fasce sociali.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 12 ottobre 2002 dall'onorevole Alberto Monticone (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se il Governo ritenga, nell'applicazione della riforma scolastica in esame alla Camera, di intervenire sui criteri e sulla forma di adozione dei libri di testo per la scuola e in particolare come intenda valutare l'obiettività dei manuali di storia dopo che una risoluzione approvata nella Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera impegna il Governo a operare affinché l'insegnamento della storia sia effettuato secondo criteri oggettivi rispettosi della verità storica e affinché i manuali siano di assoluto rigore scientifico, tenendo conto di tutte le correnti culturali e di pensiero.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 18 novembre 2002 dagli onorevoli Michele Tucci e Luca Volontè (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali determinazioni intenda assumere per ridare serenità alle famiglie degli alunni che frequentano le scuole elementari dopo che l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica dell'8 marzo 1999, n. 275, ha abrogato dal 1° settembre 2000 il comma 6 dell'articolo 129 del decreto legislativo 297/94 che consentiva alle direzioni didattiche di articolare lo svolgimento delle attività scolastiche in sei giorni la settimana con orario antimeridiano continuato, obbligandole ora a prevedere almeno un rientro pomeridiano, con effetti di grave disagio sia per le famiglie sia per le amministrazioni comunali che, per venire incontro alla famiglia, dovrebbero accollarsi ulteriori oneri quali l'istituzione della mensa, ove non presente, e il potenziamento del trasporto.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 16 dicembre 2002 dall'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se sia a conoscenza di un progetto di educazione ambientale per i più piccoli - presentato in un istituto della capitale individuato come sede di sperimentazione della riforma del sistema scolastico nazionale - che prevede un'analisi preliminare del contesto socioculturale e dei bisogni formativi degli alunni al fine di distinguere diverse «tipologie sociali» sulla base della provenienza territoriale, suddividendoli di fatto secondo un criterio di censo e contraddicendo così la funzione della scuola pubblica come luogo primario di integrazione sociale e di offerta didattica universale.

#### *Lavoro minorile*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Luigi D'Agrò (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro dell'economia e delle finanze per chiedere se il Governo non ritenga che l'ISTAT dovrebbe presentare i dati delle sue ricerche con maggiore attenzione, avendo egli constatato una discrepanza tra i risultati di un'indagine sul lavoro minorile condotti nel 2000 dall'Istituto di statistica e pubblicati dal *Corriere della Sera* e quelli contenuti nel rapporto *Il mercato del lavoro nel Veneto* per l'anno 2000, curato dall'ente Veneto Lavoro.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Teodoro Buontempo e altri (Alleanza nazionale) per proporre al Governo l'impegno ad assumere alcune iniziative per contrastare il fenomeno del lavoro minorile che continua a persistere, nei Paesi poveri così come in Italia nonostante gli intenti internazionali concretizzatisi anche nell'adozione della convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro e della Raccomandazione n. 190 sulla stessa materia, entrambe approvate a Ginevra il 17 maggio 1999 e ratificate dall'Italia con la legge 25 maggio 2000, n. 148. Le azioni proposte sono: l'adozione di un sistema di monitoraggio, prevedendo osservatori presso le direzioni provinciali del lavoro o le prefetture; l'istituzione di un'autorità per le problematiche sull'infanzia che sia dotata di poteri di coordinamento, di impulso e d'istruzione nei confronti degli altri enti pubblici; l'adozione di un sistema di etichettatura dei prodotti commercializzati in Italia che attesti che per la loro fabbricazione non sono stati impiegati minori sfruttati; un controllo internazionale del rispetto da parte dei Paesi stranieri delle convenzioni internazionali in materia di sfruttamento del lavoro minorile e l'impegno a non stipulare accordi bilaterali con quei Paesi che non le rispettino; un'azione volta a qualificare la lotta allo sfruttamento dei minori come tema prioritario dell'azione dell'Unione europea.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Luciano Violante e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per proporre l'impegno del Governo nel contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile attraverso: l'incremento delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo, in particolare destinando tali risorse a progetti finalizzati a un'istruzione gratuita e obbligatoria accessibile a tutte le bambine e i bambini; un maggior sostegno finanziario a progetti nel campo dell'educazione; una più ampia garanzia di accesso ai servizi essenziali e alle risorse produttive come primo passo nella strategia di lotta alla povertà; la cancellazione del debito estero dei Paesi più poveri, impegnando i Paesi creditori a convertire il debito condonato in programmi sociali; interventi alternativi come il commercio equo e solidale; la promozione del sistema preferenziale dell'Unione europea che prevede sgravi tariffari per le merci provenienti dai Paesi che si impegnano contro il lavoro minorile; la promozione dell'introduzione di una «clausola sociale» anche all'interno della OMC (Organizzazione mondiale per il commercio) e negli accordi commerciali internazionali; iniziative per promuovere l'adozione in Europa di una carta comune contro lo sfruttamento del lavoro minorile; il sostegno all'Organizzazione internazionale del lavoro per l'istituzione di un sistema di etichettatura che garantisca il non utilizzo di lavoro minorile e l'adozione dei relativi sistemi d'ispezione internazionale; l'adozione di strumenti per il monitoraggio del fenomeno del lavoro minorile con la raccolta dei risultati in una relazione annuale; iniziative per il contrasto e la prevenzione del fenomeno che tengano conto delle sue diverse cause; azioni di intervento e di controllo degli ispettori del lavoro relative a questo fenomeno; sanzioni severe nei confronti delle imprese italiane che ricorrano al lavoro minorile.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Alberto Arrighi e altri (Alleanza nazionale) per chiedere al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro per le pari opportunità e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca se corrispondano al vero i dati riportati sul sito ufficiale italiano dell'UNICEF sulla situazione del lavoro e dello sfruttamento minorile in base ai quali risulterebbero nel nostro territorio nazionale 145 mila "baby lavoratori"; se siano rintracciabili e accertabili singoli casi di sfruttamento del lavoro minorile; quali misure intendano prendere per contrastare il fenomeno e assicurare ai bambini il diritto all'istruzione.

*Mezzi di  
comunicazione*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie, al Ministro della salute, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per sapere se abbiano intenzione di promuovere un'indagine scientifica sulle patologie legate ai nuovi mass media e una campagna di informazione e sensibilizzazione sui fattori di rischio, dando indicazioni dei tempi di utilizzo consentiti senza danno.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata, con testo quasi identico, al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Antonio Rotondo e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Piera Capitelli e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che intervengono sulla questione del rapporto dei minori con la televisione e con le nuove tecnologie informatiche, multimediali, satellitari e via cavo e impegnano il Governo: a semplificare e coordinare la complessa normativa a tutela dei minori e il relativo sistema sanzionatorio attraverso l'adozione di un testo unico o di un codice unificato, predisponendo ulteriori misure legislative e amministrative se necessarie; a favorire, l'inserimento in ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive, Internet e multimediali di una specifica clausola sul rispetto dei diritti dei minori; a introdurre nei codici di autoregolamentazione l'impegno per una classificazione dei programmi televisivi, comune a tutte le emittenti, e a promuovere anche in sede di Unione europea un sistema comune a tutti i Paesi membri come previsto dalla direttiva 97/36/CE; a favorire l'istituzione presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di un osservatorio di vigilanza sulle opere rivolte ai minori; a istituire uno speciale fondo da assegnarsi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per favorire il monitoraggio delle trasmissioni televisive; a promuovere la modifica della disciplina riguardante la revisione delle opere cinematografiche e della loro trasmissibilità in televisione; ad attivarsi perché sia modificata la normativa vigente al fine di regolamentare adeguatamente le interruzioni pubblicitarie durante le trasmissioni specificamente dedicate ai minori; a effettuare specifiche campagne nazionali di sensibilizzazione di carattere educativo, a cura della Presidenza del consiglio dei ministri, finalizzate a promuovere una visione critica della televisione e un utilizzo intelligente e responsabile di tutti i mezzi

audiovisivi e multimediali; a favorire nelle scuole l'educazione alla comunicazione e ai linguaggi multimediali e la formazione dei docenti; a relazionare annualmente al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente in materia.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 15 ottobre 2002 dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro delle comunicazioni per sapere quali iniziative normative intenda adottare rispetto al problema delle informazioni a pagamento tramite messaggi SMS via telefono mobile, dove il confine tra regolari contratti e raggiri è molto labile, tenuto conto che in Italia numerosissimi sono i minori, spesso bambini, in possesso di telefoni portatili. Per regolarizzare questa situazione che coinvolge consumatori spesso indifesi, l'interrogante propone ad esempio che venga sancito l'obbligo di esplicitare i costi sugli annunci pubblicitari via SMS.

### *Minori scomparsi*

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 settembre 2002 dall'onorevole Roberto Salerno (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per sapere quale entità abbia assunto nel nostro Paese, in termini quantitativi, negli ultimi cinque anni il problema della sparizione di minori, stante la particolare gravità di questo crimine sotto il profilo della sensibilità sociale, della diffusione del fenomeno negli altri Paesi e sulla base delle inquietanti statistiche pubblicate da alcuni quotidiani nazionali sui numerosi casi di sparizione, quasi tutti non risolti.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 settembre 2002 dall'onorevole Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per chiedere quali urgenti iniziative intenda adottare per contrastare il fenomeno della sottrazione di minori, anche alla luce del fatto che vi è prova dell'esistenza di un racket di bambini avviati all'accattonaggio, alla prostituzione o destinati al mercato dei film a luci rosse e ai circuiti della pedofilia.

### **Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 22 novembre 2002**

I dati disponibili sul numero di minori scomparsi sono ricavabili dalla banca dati Interforze, collegata anche all'International Center for Missing and Exploited Children (ICMEC), organizzazione internazionale no profit che si occupa di minori scomparsi o vittime di abusi. Con riferimento agli ultimi cinque anni, in media sono state attivate 3 mila ricerche all'anno per minori scomparsi. Dopo un anno risultano non risolti l'80% dei casi. Vi sono in realtà molti casi conclusi con il rientro del minore anche se i familiari non ne hanno dato notizia alla polizia. Il Sottosegretario riferisce che il problema è ritenuto spesso erroneamente di polizia: si tratta, invece, principalmente di una questione di carattere sociale. Infatti, molte denunce riguardano minori adolescenti che si sono volontariamente allontanati da casa; molti sono minori stranieri non accompagnati o nomadi che hanno lasciato gli istituti ai quali erano stati affidati. Nella fa-

scia di età sotto i dieci anni, quella più a rischio, i bambini scomparsi sono in genere sottratti da un genitore separato e non beneficiario dell'affidamento o da entrambi i genitori nel caso di minore affidato a istituto o ad altra famiglia. Dalle indagini fino a oggi condotte non risulta che dietro ai casi di minori scomparsi in Italia vi siano organizzazioni criminali per lo sfruttamento nel mondo della pedofilia o della prostituzione minorile o per l'espanto di organi. Sul fronte della prevenzione e dell'indagine, il Sottosegretario riferisce del ruolo centrale degli uffici minori presso le questure, delle sezioni specializzate per le indagini sui reati di sfruttamento sessuale, dello specifico settore della polizia per i reati connessi a Internet.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 7 marzo 2002 dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali iniziative intende intraprendere per evitare passi indietro rispetto alle norme interne e internazionali sulla tutela dei bambini e del loro diritto allo studio, alla luce della circolare delle civiche scuole materne del Comune di Milano, con la quale viene ammessa con riserva l'iscrizione dei bambini stranieri le cui famiglie siano prive di regolare permesso di soggiorno, in contrasto con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia nel 1991, che stabilisce che il diritto all'istruzione deve essere garantito a tutti i bambini, indipendentemente dalla nazionalità e senza alcuna forma di discriminazione.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca  
Valentina Aprea**

**8 luglio 2002**

Le norme per l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane sono contenute nel DPR 394/99, citato dall'interrogante, e prevedono che i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero con documentazione irregolare o incompleta, siano iscritti con riserva, senza che ciò pregiudichi il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio di ogni ordine e grado.

*Minori stranieri  
non accompagnati*

**Ordine del giorno del 10 luglio 2002**

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, richiedendo l'impegno del Governo a chiarire che i permessi di soggiorno rilasciati a minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età devono essere detratti dalla quota di ingressi prevista con decreto, in base all'art. 3 comma 4 del disegno di legge sull'immigrazione, per l'anno solare successivo.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

**Ordine del giorno del 10 luglio 2002**

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, richiedendo l'impegno del Governo ad adottare le misure necessarie per chiarire che ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per minore età sia consentito svolgere attività lavorativa nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana. Infatti, il divieto di lavorare per loro implica una discriminazione rispetto ai minori italiani e ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari, unitamente al fatto che l'art. 25 comma 1, capoverso 1 *ter* del disegno di legge prevede la possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età solo per il minore non accompagnato che svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

**Ordine del giorno del 10 luglio 2002**

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, che impegna il Governo ad adottare le misure necessarie affinché agli stranieri cui sia stato precedentemente rilasciato un permesso di soggiorno per minore età e che abbiano compiuto diciotto anni da non più di un anno dalla data di entrata in vigore del disegno di legge, sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo alle condizioni previste dall'art. 25, comma 1, dato che un certo numero di minori non accompagnati, in possesso dei requisiti richiesti dal citato articolo, sono divenuti maggiorenni senza poter convertire il permesso di soggiorno in quanto il Comitato, per ragioni organizzative, non ha assunto nei loro confronti alcun provvedimento.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

**Mortalità  
neonatale**

Risoluzione in Commissione affari sociali presentata alla Camera l'8 luglio 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Premesso che la sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS, Sudden infant death syndrome) costituisce la principale causa di morte dei neonati di età compresa fra una settimana e un anno nei Paesi industrializzati, che in Italia il fenomeno è sottostimato a causa di diagnosi errate o tesa a evitare l'autopsia e l'incontro della famiglia con l'autorità giudiziaria e che a partire dagli anni Novanta in molti Paesi sviluppati sono state lanciate campagne di informazione per

diffondere norme comportamentali atte a ridurre il rischio, con significativa riduzione dell'incidenza delle morti per SIDS, la risoluzione impegna il Governo: a promuovere attraverso i mass media campagne di informazione per divulgare le raccomandazioni comportamentali; a prevedere l'obbligo di elettrocardiogramma per tutti i neonati; a lanciare campagne informative all'interno degli ospedali; a concludere accordi con le industrie di prodotti per neonati affinché riportino sulle confezioni le norme preventive; a richiedere all'Istituto nazionale di statistica che siano quantificate esplicitamente le morti dovute a SIDS; a emanare un atto di indirizzo alle strutture ospedaliere e ai medici di base perché invitino i genitori di neonati deceduti ad autorizzare il riscontro diagnostico per una conoscenza più approfondita della malattia.

### *Mutilazioni genitali femminili*

Mozione presentata alla Camera il 12 luglio 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo: a verificare quanto e come sia diffusa nel nostro Paese la pratica delle mutilazioni genitali femminili; a emanare un atto d'indirizzo nei confronti delle strutture sanitarie per una pronta segnalazione alle autorità competenti dei casi riscontrati; a promuovere un'efficace azione di prevenzione basata sull'informazione in materia di normativa italiana di riferimento e su una lettura del fenomeno all'interno del contesto culturale e sociale italiano; a promuovere iniziative di formazione del personale sociosanitario per affrontare i problemi derivanti dalla mutilazione sessuale dal punto di vista della salute delle donne, anche in riferimento ai rischi connessi al momento del parto sia per la donna sia per il nascituro; a prevedere la possibilità di concedere alle donne il cui Paese d'origine consenta la pratica della mutilazione genitale femminile, di richiedere l'asilo nel nostro Paese per sottrarre esse stesse o le proprie bambine a simile pratica.

Mozione presentata alla Camera il 16 settembre 2002 dall'onorevole Giulio Conti e altri (Alleanza nazionale) che impegna il Governo: a verificare se anche in Italia esistano pratiche di mutilazioni genitali femminile, quale sia la loro diffusione e la consistenza numerica; a esercitare un'azione preventiva affinché tali pratiche siano denunciate a livello di poliambulatori, distretti, consultori, assistenti sociali, medici e chiunque operi a contatto di ambienti o comunità di soggetti immigrati dagli Stati interessati; a promuovere un'iniziativa legislativa che vieti e punisca chiunque eserciti tali pratiche.

Interpellanza presentata al Senato l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Ida D'Ippolito Vitale (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri per sapere quali iniziative il Governo ritenga possibile avviare per contrastare la pratica delle mutilazioni genitali femminili, contro la quale è stata simbolicamente lanciata una campagna nella Giornata mondiale dei diritti umani. L'interpellante chiede, inoltre, se non ritenga opportuno un dibattito parlamentare sul tema per rendere più visibile e più forte la volontà d'impegno dell'Italia e la costituzione di un fondo internazionale a sostegno delle donne vittime delle mutilazioni genitali.

*Pedopornografia*

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 3 dicembre 2002 dall'onorevole Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) per sapere dal Ministro della giustizia: quali atti abbia intrapreso o intenda intraprendere per dar seguito alla mozione approvata alla Camera il 6 novembre 2002 che impegnava il Governo a rafforzare i controlli sulla rete Internet al fine di contrastare la pubblicazione e lo scambio di materiale pedopornografico; quali sono le iniziative poste in essere per adattare il diritto interno alla convenzione internazionale firmata a Budapest il 23 novembre 2001 sui crimini informatici e per dare attuazione alla direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della privacy nelle comunicazioni elettroniche, anche prima dello scadere del termine previsto per il 31 dicembre 2003; e, infine, se ritiene che sarà rispettato il termine del 31 dicembre 2002 per l'emanazione di un testo unico in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, così come previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 127, *Differimento del termine per l'esercizio della delega prevista dalla legge 31 dicembre 1996, n. 676, in materia di trattamento dei dati personali*.

*Personale docente*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 23 ottobre 2002 dagli onorevoli Silvana Pisa e Sara Amici (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se non ritenga che l'ordinanza ministeriale n. 44/02, emessa dal Dipartimento per i servizi nel territorio, che definisce le modalità di costituzione delle graduatorie per gli incarichi di presidenza negli istituti e scuole di istruzione secondaria di primo e secondo grado, sia discriminatoria nei confronti del personale docente della scuola elementare e dell'infanzia dal momento che lo esclude. Gli interroganti chiedono al Ministro di apportare le necessarie modifiche alla citata ordinanza, in modo da permettere a tutti i docenti laureati che ne facciano richiesta l'inclusione nelle graduatorie per il conferimento di incarichi di presidenza nei circoli didattici e nelle scuole di istruzione secondaria di primo grado.

*Pluralismo religioso  
nelle scuole*

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 19 settembre 2002 dall'onorevole Alberto Monticane (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per chiedere per quali ragioni intenda emanare nuove norme in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, se esistono richieste in questi termini da parte della Conferenza episcopale italiana e se non ritenga opportuno confrontarsi su tale argomento con la VII Commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport), che sta discutendo il disegno di legge n. 1306 sulla riforma dell'ordinamento scolastico, posto che l'eventuale obbligo di esposizione del crocifisso avrebbe rilevanza sia in ordine al generale ordinamento della scuola pubblica sia per i rapporti con l'autonomia degli istituti scolastici, soprattutto in presenza di alunni di altre fedi religiose e considerato che la scuola, più che di simboli cristiani, ha bisogno dei valori che quei simboli richiamano.

Interrogazione a risposta orale, presentata al Senato il 24 settembre 2002 dall'onorevole Fulvio Tessitore (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per chiedere se intende chiarire in Senato le motivazioni di ordine culturale e politico che stanno alla base dell'intenzione di sottoscrivere un decreto per l'esposizione del crocifisso in tutte le aule delle scuole italiane, considerato che il rispetto per il valore essenziale del crocifisso e per il valore storico del cristianesimo come uno degli elementi fondativi della cultura e civiltà europea nella sua valenza universale, ne impedisce l'uso ideologico e la riduzione a simbolo di una parte; inoltre, i valori di libertà dell'individuo, a cui il Cristianesimo ha dato un contributo importante, suggeriscono la tolleranza e il rispetto del pluralismo culturale e della libertà di religione, principi che lo Stato laico deve garantire e che verrebbero messi in discussione da inappropriate prescrizioni normative lesive delle diverse sensibilità culturali e religiose.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 7 novembre 2001 dall'onorevole Luigi Compagna e altri (Unione democristiana e di centro) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se, alla luce dell'episodio di rimozione del crocifisso dall'aula di una scuola di Melara, frazione di La Spezia, decisa da un docente per non offendere la religione di un alunno musulmano e avallata dal provveditore, posto che un parere del Consiglio di Stato del 27 aprile 1988 considerava la croce simbolo della civiltà e della cultura cristiana come valore universale, non ravvisi l'opportunità di invitare i responsabili degli uffici periferici dell'amministrazione scolastica al rispetto dei principi di libertà e convivenza civile che il parere citato evocava.

#### **Risposta della sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca**

**Valentina Aprea**

**26 settembre 2002**

La Sottosegretaria risponde congiuntamente alle tre interrogazioni richiamando la normativa inerente la questione in oggetto che risale agli anni Venti, quando fu stabilito che il crocifisso è parte dell'ordinario arredo di una classe. Nel 1988, il Consiglio di Stato precisò in un suo parere che tale normativa andava considerata come ancora vigente e non abrogata dall'accordo di modifica del Concordato del 1984. In seguito, nel 1999 e nel luglio del 2001, la Corte di cassazione e l'Avvocatura dello Stato hanno confermato tale orientamento, sostenendo che il crocifisso in classe non contrasta con la libertà religiosa. Quindi, la presenza del crocifisso è già prevista dalla vigente normativa, che il Governo non intende cambiare. Va, però, tenuto in debito conto il cambiamento sociale che è in atto e che richiede di non dare per scontata la comprensione del crocifisso come valore universale.

L'onorevole Monticane si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta poiché non entra nel merito di questioni sottese all'interrogazione. L'onorevole Compagna si dichiara molto soddisfatto per la risposta pur lamentandosi per i lunghi tempi di attesa della risposta. Infine, l'onorevole Tessitore non condi-

vide l'idea che il crocifisso sia espressione della tradizione culturale del Paese, pur dichiarandosi contrario a una sua forzata rimozione.

Interpellanza presentata alla Camera il 27 novembre 2002 dall'onorevole Fabio Garagnani (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri per sapere se il Governo intende precisare la portata della norma che prevede l'esposizione del crocifisso nelle scuole, a seguito delle polemiche scoppiate in merito a una circolare emanata da un direttore scolastico regionale e provinciale a favore dell'esposizione del crocifisso, che in taluni casi era stato tolto in nome del presunto rispetto delle altre fedi religiose e di chi non ha fede.

*Prevenzione  
del tabagismo*

Interpellanza presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Ruggero Ruggeri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere che, al fine di garantire credibilità alla battaglia governativa contro il fumo, non intenda investire sul versante della prevenzione finanziando in particolare la medicina scolastica e impedire la pubblicità delle sigarette nel mondo sportivo del motociclismo e dell'automobilismo, particolarmente vicini ai giovani.

*Prevenzione  
dell'AIDS*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro della salute in merito agli opuscoli che verranno distribuiti nel biennio delle scuole superiori riguardante droga, sessualità, donazione di sangue e organi, e altro. Uno di questi, relativo alla prevenzione all'AIDS, oltre a dare informazioni di natura scientifica, affermerebbe che per evitare il contagio è necessario astenersi da qualsiasi rapporto sessuale, anche se protetto. A tal proposito, l'interrogante chiede ai Ministri se non ritengano di dover affrontare la questione della sessualità giovanile e dell'AIDS evitando inutili e controproducenti moralismi, fornendo invece un'informazione corretta e completa che contribuisca realmente alla conoscenza della gravità del problema.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Grazia Labate (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Comunisti italiani, Gruppo misto; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Rifondazione comunista) che, alla luce del nuovo allarme lanciato dall'UNAIDS (Agenzia dell'ONU per la lotta all'AIDS) per la continua diffusione della malattia che colpisce sempre più le donne - sono il 50% dei sieropositivi - comportando nei prossimi anni un rischio sempre maggiore di infezione per i nascituri, e constatando che anche in Italia il numero dei casi continua a crescere, propongono di impegnare il Governo a: attivare, in accordo con le Regioni, il progetto obiettivo lotta all'AIDS; sollecitare le Regioni inadempienti per la messa in opera del sistema di sorveglianza in stretto rapporto con l'Istituto superiore di sanità; incrementare, a partire dalla finanziaria 2003-2006, i fondi per la ricerca presso l'Istituto superiore di sanità almeno nella misura di 2 milioni e 500 mila euro all'anno per tre anni; predisporre, con le Regioni e le associazioni del volontariato, l'avvio di una campagna diffusiva di

conoscenza delle modalità di trasmissione da HIV e, di conseguenza, degli strumenti più idonei al contrasto dell'infezione, quali i profilattici; mettere in sinergia il lavoro della Commissione nazionale AIDS e della Consulta per la lotta all'AIDS affinché si proceda a un'azione capillare di informazione, di messa in campo di sempre più validi strumenti per la prevenzione, la cura e il sostegno all'integrazione sociale e nei luoghi di lavoro delle persone sieropositive; riconsiderare l'opuscolo approntato affinché non si presti a interpretazioni sessuofobiche e lesive dello sviluppo armonico della personalità dei giovani.

Interrogazione a risposta immediata presentata alla Camera il 3 dicembre 2002 dall'onorevole Grazia Labate e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga opportuno ritirare l'opuscolo informativo messo a punto congiuntamente dal Ministero della salute e da quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca poiché, come recenti notizie di stampa hanno evidenziato, è stato giudicato dai due più eminenti immunologi e infettivologi del nostro Paese non efficace sia dal punto di vista comunicativo sia da quello della conoscenza degli strumenti preventivi. L'opuscolo, infatti, sebbene rivolto ai giovani, non suggerisce l'uso del profilattico nel caso di rapporti occasionali o a rischio, ma introduce una concezione etica di parte che invita i giovani alla castità e all'astensione dai rapporti sessuali.

**Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi**  
**4 dicembre 2002**

Il Ministro ricorda come l'opuscolo richiamato sia stato elaborato con il concorso e l'assenso della Consulta del volontariato e abbia ricevuto il parere favorevole del Consiglio superiore di sanità. L'opuscolo sull'AIDS è stato concepito all'interno di una campagna di promozione della salute destinata al primo biennio delle superiori e riguardante anche altre questioni importanti. Puntualizza il Ministro che i testi derivano da pubblicazioni scientifiche controllate ed elaborate dagli esperti del Ministero della salute, dalla Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS e da pedagoghi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e che i contenuti sono in piena sintonia con le conoscenze più recenti sulla diffusione del virus poiché si parla apertamente di quella che oggi è considerata la principale via di trasmissione, ossia i rapporti sessuali. Si richiama l'uso del profilattico come un comportamento responsabile ma quando si citano i comportamenti a rischio, tra cui le attività sessuali con partner sieropositivi, si ricorda molto giustamente che un suo corretto uso riduce la possibilità del contagio dell'85-90%, non la esclude. Il Ministro conclude che, alla luce di tali considerazioni, l'opuscolo non debba essere ritirato.

Nella sua replica l'onorevole Grazia Labate riferisce quanto detto da Mauro Moroni, infettivologo dell'Istituto di malattie infettive e tropicali di Milano, in una conferenza stampa alla presenza del ministro Girolamo Sirchia. Secondo Moroni, la Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, della quale è membro, sarebbe stata tenuta all'oscuro nella predisposizione dell'opuscolo. Inoltre, l'inter-

rogante riporta i messaggi dell'opuscolo ritenuti negativi e scorretti. Il primo messaggio è quello dal titolo: «mamma sono triste», come se i giovani avessero già contratto di per sé il virus dell'AIDS. Il secondo messaggio è quello che l'unico modo per proteggere il corpo e l'anima è astenersi dai rapporti sessuali. Il terzo messaggio negativo è quello che collega il contagio ai rapporti con persone che si drogano, mentre è noto che il contagio oggi, nel nostro Paese, per il 60% avviene nei rapporti eterosessuali e non con gruppi a rischio. Per tali ragioni, l'opuscolo è stato criticato dalla Commissione nazionale e da tutte le associazioni della Consulta che ritengono si continui a fare cattiva e scorretta informazione.

### *Ricongiungimento familiare*

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 26 febbraio 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) al Ministero dell'interno per chiedere chiarimenti sulle modalità con le quali la RAI, come presentato in una nota trasmissione televisiva, sia riuscita a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare a due fratelli minori, prima negato alla famiglia. L'interrogante chiede anche di sapere come possa essere concesso per vie "televisive" quanto non è ottenibile in Italia per vie legali e burocratiche, quante sono le famiglie straniere regolari che hanno fatto richiesta di ricongiungimento e se il Governo non intenda emanare nuove direttive per velocizzare le concessioni dei permessi.

### **Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 15 luglio 2002**

Il Sottosegretario riferisce che, in merito al caso citato dall'interrogante, il rilascio dei permessi per ricongiungimento familiare è stato possibile solo dopo che il richiedente ha dimostrato alla Questura di Bergamo di avere i requisiti di legge richiesti. In particolare, il cittadino straniero ha potuto ottenere il ricongiungimento anche dei due figli per i quali era stato precedentemente negato, in quanto ha in seguito provato di avere il livello di reddito richiesto.

### *Salute*

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 18 settembre 2002 dall'onorevole Monica Bettoni Brandanti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Alleanza nazionale; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Forza Italia; Margherita DL - l'Ulivo; Lega padana; Verdi - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere se non ritenga doveroso estendere la possibilità di cura recentemente concessa a una minore affetta da glicogenosi di tipo II, una grave e rara malattia, a chi si trova nelle medesime condizioni e attivare anche in Italia una sperimentazione clinica controllata del farmaco utilizzato.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 19 settembre 2002 dall'onorevole Pietro Tidei (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere se non ritenga di ammettere alla sperimentazione il farmaco Vevesca che sembra poter avere effetti nella cura di malati di Tay Sachs, co-

sì come avvenuto nel caso di un'altra rara malattia, la glicogenosi. In particolare, l'interrogante chiede la sperimentazione immediata per i casi che hanno colpito minorenni.

Interrogazione a risposta immediata in Commissione affari sociali, presentata alla Camera il 23 ottobre 2002 dall'onorevole Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per sottoporre all'attenzione del Ministro della salute l'esperienza di deospedalizzazione verso strutture territoriali, dei bisogni di salute dell'infanzia attuata dall'ULSS 12 veneziana. Per far fronte all'aumento degli accessi ai pronto soccorso pediatrici - che in molti casi risultano impropri in quanto spesso si tratta di casi risolvibili in maniera più agevole e meno costosa - la citata azienda sanitaria ha attuato un progetto sperimentale di continuità assistenziale per l'infanzia per garantire un aiuto diurno pediatrico tutti i giorni dell'anno. Il costante riferimento medico, spesso consultato anche solo telefonicamente, ha permesso di evitare il ricorso all'ospedale nel 98% dei casi. Considerato che il servizio ha avuto un indice di gradimento vicino al 100%, l'interrogante chiede se il Ministro non intenda promuoverlo sull'intero territorio nazionale consentendo una riduzione dei costi economici del servizio sanitario nazionale senza ridurre i servizi offerti e, anzi, fornendo alle famiglie risposte tempestive, rassicuranti e idonee a migliorare il rapporto di fiducia della popolazione verso i medici curanti.

#### **Risposta del sottosegretario di Stato per la Salute Cesare Corsi**

**24 ottobre 2002**

Il Sottosegretario riferisce che, in base al decreto legislativo n. 50 del 1992, art. 8, lettera e) e successive modifiche e integrazioni, gli Accordi collettivi nazionali dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta devono garantire «l'attività assistenziale per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana attraverso il coordinamento operativo e l'integrazione professionale [...] attraverso lo sviluppo di forme di associazionismo professionale e l'organizzazione distrettuale del servizio». L'organizzazione di tale continuità assistenziale è di competenza delle Regioni. Ricorda, inoltre, che il Piano sanitario nazionale 2002-2004 per contrastare il ricorso improprio al pronto soccorso ospedaliero promuove l'istituzione del servizio di continuità assistenziale su tutto il territorio nazionale.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 24 ottobre 2002 dall'onorevole Paolo Russo (Forza Italia) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga opportuno intervenire per promuovere la modifica del provvedimento della Commissione unica del farmaco che ha riammesso sul mercato il metilfenidato per la cura del deficit di attenzione e iperattività (ADHD, Attention Deficit Hyperactivity Disorder), limitando ai centri specialistici la prescrizione, mentre sarebbe necessario diffondere alla rete dei pediatri la disponibilità del farmaco per un trattamento più efficace della malattia, così come avviene - con pochissime eccezioni - in quasi tutti i Paesi del mondo senza alcun effetto collaterale noto e con enorme vantaggio per i bambini colpiti dal disturbo e per le loro famiglie.

**Risposta scritta del ministro della Salute Girolamo Sirchia****11 novembre 2002**

L'istruttoria relativa all'immissione in commercio del metilfenidato è stata completata ma non è stata ancora concessa l'autorizzazione alla vendita a causa del rischio di uso improprio e allargato del farmaco; in particolare, non risulta ancora ben definita l'epidemiologia dei bisogni di intervento per l'ADHD, mentre la commercializzazione del farmaco non può prescindere dalla creazione delle condizioni organizzative e culturali condivise tra specialisti e pediatri di famiglia, che garantiscano l'affidabilità diagnostica e l'efficacia terapeutica.

*Sostegno alla famiglia*

Mozione presentata alla Camera il 21 novembre 2002 dall'onorevole Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) che, a fronte della continua caduta delle nascite nel nostro Paese e degli effetti che produce sul sistema sociale (invecchiamento della popolazione con conseguente crisi del sistema pensionistico e di quello sanitario) propongono di impegnare il Governo a fornire alla famiglia un nuovo sistema di prestazioni e benefici volto a: potenziare l'istituzione familiare e incrementare il tasso di natalità; favorire la diffusione del lavoro part time e creare infrastrutture efficienti in grado di accogliere i figli delle giovani coppie già nei primi anni; attivare ogni utile iniziativa per un profondo coinvolgimento dell'opinione pubblica sull'argomento che veda partecipi, accanto al mondo della politica, anche quello dell'economia e della cultura al fine di garantire al nostro Paese uno sviluppo durevole e una crescita equilibrata e sostenibile.

**Ordine del giorno del 21 dicembre 2002**

L'onorevole Francesco Chirilli (Forza Italia) presenta al Senato un ordine del giorno per invitare il Governo a considerare l'adozione di misure di sostegno ai nuclei familiari nel difficile compito di gestione degli impegni di lavoro e di quelli di famiglia, ad esempio con l'introduzione del provvedimento di rimborso del 50% del costo del biglietto per due viaggi mensili, ai genitori che lavorano in luoghi distanti più di trecento chilometri dal luogo di residenza, con reddito annuo non superiore a 25 mila euro e con figli di età inferiore a 14 anni. L'ordine del giorno non viene posto in votazione.

*Trasmissioni  
radiotelevisive*

Mozione presentata al Senato il 16 luglio 2002 dall'onorevole Oskar Peterlini (Per le autonomie) e altri che impegna il Governo: a controllare e diminuire la diffusione di scene di violenza in televisione, predisponendo anche una normativa adeguata; a sensibilizzare ed educare sugli effetti nocivi della visione di scene violente, non solo gli utenti, ma anche gli operatori della televisione.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata alla Camera il 19 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) che impegna il Governo a far sì che sia istituito un coordinamento delle tre reti pubbliche per creare un palinsesto in grado di assicurare una distribuzione uniforme

dei programmi diretti all'infanzia e all'adolescenza; ad assicurare la produzione di programmi destinati ai bambini e agli adolescenti, adeguati alla loro formazione e con un'impostazione culturale con caratteristiche prevalentemente europee; a prevedere una "finestra parlamentare" diretta a comunicare le iniziative che il Parlamento italiano assume per l'infanzia e l'adolescenza; a evitare che la pubblicità trasmessa durante le fasce protette abbia come protagonisti i bambini e a far sì che sia, invece, prodotta da società che prevedono iniziative e programmi debitamente comprovati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia presentata alla Camera il 21 novembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per impegnare il Governo ad attivarsi per una razionalizzazione e un coordinamento delle disposizioni che tutelano i minori dalle programmazioni televisive non adatte alla loro età per scene violente o di sesso spinto e alla predisposizione di nuove misure anche attraverso l'adozione di un testo unico di legge o di un codice unificato. Nello specifico si propone un impegno del Governo che garantisca: il rispetto dei codici di autodisciplina, compreso quello pubblicitario, come condizione per il rilascio delle concessioni televisive e l'adozione di uno specifico disciplinare sul rispetto dei diritti dei minori per ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive, via Internet e multimediali; l'istituzione, in ogni emittente televisiva, di una figura professionale responsabile della programmazione televisiva rivolta ai minori; l'obbligo accessorio per le emittenti televisive di mandare in onda in tempo reale una formula esplicita di scuse nei casi di avvenuta violazione delle norme del codice di autoregolamentazione; forme di autocertificazione a cura delle emittenti sulla qualità dei programmi; idonei incentivi economici, per portare ai livelli medi europei la quota di produzione nazionale dei programmi specificamente destinati all'infanzia e all'adolescenza; che, nella fissazione dei criteri per la trasmissibilità dei film al pubblico dei minori, si tenga conto del diverso grado di impatto e di invasività del mezzo televisivo rispetto agli schermi cinematografici; una modifica della normativa vigente volta a regolamentare le interruzioni pubblicitarie durante le trasmissioni dedicate ai minori, a favorire gli investimenti in un sistema di monitoraggio delle trasmissioni televisive delle dodici emittenti nazionali e delle oltre 700 locali volto a garantire il controllo delle trasmissioni destinate specificamente ai minori. Infine, si propone che nel contratto di servizio con lo Stato sia previsto che la RAI compia un investimento equilibrato sulla pay TV per quanto riguarda i programmi e i cartoni animati dedicati all'infanzia e che la RAI si impegni per il miglioramento dei livelli qualitativi dell'offerta televisiva.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 26 novembre 2002 dall'onorevole Giuseppe Firrarello (Forza Italia) al Ministro delle comunicazioni per sapere quali iniziative intenda assumere per fare in modo che la cosiddetta "fascia protetta" – definita da un accordo tra RAI, Mediaset e le TV minori nel 1997, nel quale si stabiliva che nella fascia oraria compresa tra le 7,30 e le 22,30 non fosse possibile trasmettere scene di violenza, di sesso spinto o co-

*Tratta di esseri umani*

munque capaci di arrecare danno psicopedagogico – sia veramente tale e quali possibili accorgimenti potrebbero essere messi in atto affinché i minori non vengano danneggiati dalla cosiddetta “TV verità” che spesso mostra scene violente proprio negli orari in cui più spesso i bambini sono sintonizzati.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 18 aprile 2002 dall'onorevole Emanuela Baio Dossi e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della giustizia un aggiornamento sulla nomina dei nuovi componenti della commissione di studio che deve sostituire quella presieduta da Flavia Lattanzi – il cui mandato si è concluso – e che ha il compito di predisporre il disegno di legge per la ratifica della convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale e del relativo protocollo sulla tratta di esseri umani, firmato a Palermo nel dicembre 2000.

Interrogazione a risposta orale, presentata al Senato il 19 settembre 2002 dall'onorevole Rosa Stanisci (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'interno per chiedere, rispetto al fenomeno della tratta di esseri umani e in particolare di bambini, che sembra coinvolgere anche l'Italia – soprattutto attraverso il porto di Brindisi sotto la regia della malavita organizzata – quali conoscenze si abbiano in merito e quali iniziative di prevenzione, tutela e indagine si intendano assumere.

**Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli****26 ottobre 2002**

Il Ministro riferisce che nell'aprile 2002 è stato istituito presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia un gruppo di lavoro congiunto al quale partecipano rappresentanze oltre che dell'Ufficio stesso anche del Dipartimento per gli affari di giustizia, della Direzione generale della giustizia penale del Ministero di giustizia, dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze e della Direzione nazionale antimafia. Il gruppo ha quasi ultimato i lavori per la predisposizione del disegno di legge.

## **Commissione parlamentare per l'infanzia**

*Pedofilia*

Il 9 luglio 2002 la Commissione procede all'audizione del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi, accompagnato da Tonino Cantelmi, presidente dell'Osservatorio sul disagio e la salute mentale del Ministero della salute. Il tema affrontato nel corso dell'audizione, riguarda la possibilità di trattamenti farmacologici nei confronti di chi abbia commesso reati sessuali a danno di minori, definiti come “reati di pedofilia”.

L'intervento del sottosegretario Guidi muove dalla constatazione che la pedofilia rappresenta uno dei più recenti strumenti di arricchimento delle grandi

mafie delinquenziali che dal contrabbando di sigarette alla speculazione edilizia, dai furti alla prostituzione e alla droga sono recentemente approdate allo sfruttamento di bambini. Si tratta di reati estremamente gravi che a volte comportano la morte della vittima. Si possono distinguere due categorie di soggetti abusanti: quella degli "incapaci di intendere e volere" che, per motivi di ritardo mentale, asocialità, alcoolismo, tossicodipendenza, abusano rendendosi conto solo in parte del significato del loro agire; e la categoria del soggetto abusante apparentemente sano ma che, pur non presentando patologie evidenti, risulta nella maggioranza dei casi ancor più pericoloso perché, nella sua straordinaria e orribile normalità, è colui che tendenzialmente è più sadico e più perverso. Questa seconda categoria è la più dannosa perché spesso il bambino, fidandosi dell'adulto abusante tende a non voler confessare l'evento accaduto, se non addirittura ad autocolpevolizzarsi dello stesso. Guidi spiega, poi, i motivi per cui ritiene necessario curare le persone riconosciute come abusanti: innanzi tutto cita il diritto alla cura quale diritto essenziale da garantire a ogni individuo; in secondo luogo afferma il dovere da parte della società di svolgere un'opera di prevenzione attraverso la cura dei soggetti che devono essere resi capaci di evitare la ripetizione di comportamenti abusanti; infine, la cura dei soggetti abusanti fornisce alla società un modo per dimostrare che anche il peggior soggetto può essere riabilitato. Il Sottosegretario conclude il suo intervento dichiarandosi consapevole della grande difficoltà dell'opinione pubblica di concepire la cura come possibile rimedio, difficoltà che si può imputare a un forte senso di ribellione e di giustizialismo. Ritiene altresì che la cura in carcere dell'abusante di minori, pur comportando una sfida estremamente complessa dal punto di vista dell'approccio tecnico nonché sul piano culturale, possa assumere, se ben studiata, una valenza molto alta.

Segue l'intervento di Tonino Cantelmi che incentra il suo discorso sulla descrizione dei tre principali trattamenti curativi studiati per i pedofili. Il primo consiste in una terapia basata sulla somministrazione di farmaci cosiddetti antiandrogeni che, diminuendo il tasso di testosterone, agiscono sulle fantasie e sugli impulsi sessuali dei pedofili. Il secondo consiste nella terapia multimodale di tipo psicologico sostanzialmente basata sulla ricostruzione continua delle modalità con cui il pedofilo attiva le proprie fantasie, nel tentativo di insegnargli ad avere altri pensieri che siano fuorvianti rispetto alle fantasie suddette. Infine, il terzo tipo di trattamento consiste nella terapia di gruppo per aggressori sessuali che dovrebbero in questo modo giungere a riconoscere la discrepanza cognitiva del loro atto rispetto a ciò che pensano. Cantelmi illustra, poi, alla Commissione un caso da lui seguito personalmente a riprova del fatto che la terapia, nel caso in esame quella farmacologica, può rivelarsi molto utile.

A conclusione degli interventi segue un breve dibattito da cui scaturiscono considerazioni e valutazioni sulle questioni affrontate. Si solleva, in particolare, il problema del consenso da parte del pedofilo rispetto alla terapia. In questo senso Cantelmi ritiene che nel momento in cui la terapia è alternativa alla pena detentiva, il consenso viene costruito nel corso del tempo. Si evidenzia, poi, da più parti la necessità di conoscere, attraverso un'analisi di diritto comparato, le legislazioni vigenti negli altri Stati sul tema in questione. Infine, viene sottoli-

*Documento in materia  
di pedofilia*

neata la necessità di occuparsi con urgenza dei cosiddetti “bambini ombra”, bambini immigrati privi di carta d’identità, che rappresentano potenziali vittime poiché della loro scomparsa difficilmente si viene a conoscenza in quanto non registrati all’anagrafe.

Sempre il 9 luglio la Commissione si riunisce per l’esame dello schema di documento in materia di pedofilia.

La deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l’Ulivo) propone di programmare il documento in materia di pedofilia come unico punto all’ordine del giorno e, giudicando molto azzardato stilare un documento di indirizzo su tutta la parte che riguarda il profilo penale, l’esponente chiede che quest’ultima venga stralciata, in modo da svolgere su di essa ulteriori riflessioni e confronti. La richiesta viene accolta.

L’esame prosegue nella seduta del 16 luglio durante la quale vengono illustrate le osservazioni sul documento predisposte da alcuni deputati. Si riscontra unanimità di pareri sulla necessità che il reato di detenzione di materiale pedopornografico non sia trasformato in reato perseguito a contravvenzione. Si registrano, invece, opinioni divergenti sulla questione relativa al patteggiamento e sulla necessità o meno di procedere urgentemente alla votazione del documento in esame. Per quanto riguarda il primo punto gli esponenti dell’opposizione, in particolare il gruppo Democratici di sinistra - l’Ulivo, concordano sulla necessità di mantenere l’istituto del patteggiamento, quando non addirittura gli incrementarne l’uso. Su questo gli esponenti della maggioranza ritengono, invece, di poter escludere la possibilità di chiedere il patteggiamento per alcune fattispecie di reato ritenute particolarmente riprovevoli e riguardanti in particolare coloro che in vario modo distribuiscono o divulgano materiale pedopornografico.

Sulla possibilità di procedere urgentemente a una votazione, gli esponenti dell’opposizione ritengono non ancora maturi i tempi, essendo in presenza di un documento ancora molto disordinato e sul quale in molti aspetti non si registra unanimità di opinioni.

Infine, una profonda divergenza di opinioni tra i due schieramenti politici si registra anche sulla questione dell’eliminazione dal testo in esame della parte riguardante il profilo penale. Tale parte, eliminata nella seduta del 9 luglio, è stata reintrodotta su richiesta di alcuni esponenti di Alleanza nazionale con la motivazione che senza il profilo penale il documento in esame si ridurrebbe a una mera dichiarazione d’intenti.

In conclusione la Commissione **approva** lo schema di documento come risulta modificato dalle osservazioni accolte.

*Composizione  
della Commissione*

Il 16 luglio l’ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si riunisce per comunicare una variazione nella composizione della Commissione. Il 15 luglio è stata chiamata a far parte della Commissione parlamentare per

l'infanzia la senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in sostituzione del senatore Gaetano Pascarella dimissionario (Democratici di sinistra - l'Ulivo).

*Conferenza europea  
sulla tratta di esseri  
umani*

Il 25 settembre la presidente della Commissione Maria Burani Procaccini (Forza Italia) comunica che, a seguito dell'invito dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ha partecipato insieme a una rappresentanza tecnica della Commissione, alla conferenza europea di Bruxelles promossa dall'OIM e intitolata *Prevenzione e lotta alla tratta degli esseri umani. Una sfida globale per il XXI secolo*. La Presidente fa un breve resoconto dello svolgimento della conferenza che ha affrontato tre aspetti del traffico delle persone: la prevenzione, la tutela dei testimoni e delle vittime, la cooperazione giudiziaria e di polizia. Comunica, inoltre, che durante la conferenza la delegazione italiana ha invitato gli Stati alla ratifica dei protocolli addizionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, così come è stato già fatto dall'Italia con la legge 46/02.

*Riforma della giustizia  
minorile*

Il 26 settembre, in relazione alla riforma della giustizia minorile proposta dal ministro Roberto Castelli, la Commissione procede all'audizione di alcune associazioni operanti nel settore.

La Presidente della Commissione ricorda che il contenuto della riforma è trattato in due disegni di legge riguardanti la divisione della giustizia minorile in due settori: uno relativo all'ambito penale che rimarrebbe di competenza del tribunale per i minorenni; l'altro, relativo all'ambito civile per il quale le competenze verrebbero accorpate in una sezione civile speciale presso il tribunale ordinario.

Le associazioni presenti sono: Associazione nazionale famiglie affidatarie e adottive (ANFAA), Centro informazione ed educazione allo sviluppo (CIES), Comitato italiano per l'UNICEF, Amici dei bambini (Ai.Bi.), Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), ECPAT Italia e Save the Children Italia. Il primo intervento è quello di Roberto Salvan, direttore del Comitato italiano per l'UNICEF, che descrive il cammino di riflessione sui disegni di legge relativi alla riforma della giustizia minorile, svolto dalle associazioni presenti e concluso con l'elaborazione di un documento in dieci punti dal titolo *Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia* reso pubblico il 19 luglio scorso a Roma<sup>1</sup>. Salvan prima di procedere all'illustrazione dei singoli punti delle linee guida ricorda i tre atti fondamentali che hanno ispirato la stesura del documento: le Regole minime di Pechino per l'amministrazione della giustizia minorile del 1985; la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore del 1996.

Il primo punto delle linee guida, contenente un'esplicazione del principio del superiore interesse del minore, viene presentato dal direttore del Comita-

<sup>1</sup> Il testo delle linee guida è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

to italiano per l'UNICEF; segue poi l'intervento di Roberta Filippi Belsito, rappresentante del CIAI, diretto a illustrare il secondo punto riguardante la necessità della specializzazione del giudice minorile, indispensabile per la realizzazione di tale superiore interesse. Riprende la parola Roberto Salvan, in sostituzione del rappresentante dell'associazione Telefono Azzurro, per illustrare il terzo e il quarto punto riguardanti rispettivamente la necessità di una maggior diffusione sul territorio dei tribunali per i minorenni e per la famiglia al fine di garantire un servizio più capillare, nonché il diritto del minore a esprimere liberamente la propria opinione e a partecipare al contraddittorio. Strettamente collegato a questi temi, è il quinto punto che viene illustrato da Daniela Menicucci, rappresentante dell'Ai.Bi., in merito alla difesa specialistica del minore e, in particolare, al diritto a essere ascoltato e assistito dal proprio avvocato. Le associazioni coinvolte ritengono fondamentale la creazione di una figura professionale dotata di specializzazione minorile e formazione tecnica adeguata per rivestire il ruolo di difensore del minore. Il sesto punto è illustrato da Arianna Saulini, rappresentante di Save the children Italia, e riguarda il diritto del minore a essere ascoltato in tutte le procedure giudiziarie che lo concernono. Saulini richiama le normative internazionali nonché gli attuali orientamenti della giurisprudenza italiana sul tema. Segue l'intervento di Anna Orlandi Contucci, rappresentante del Comitato italiano per l'UNICEF, in sostituzione del rappresentante dell'ANFAA, per illustrare il punto otto del documento in esame, riguardante il rapporto tra magistratura minorile e servizi sociali territoriali. In proposito, si ritiene opportuno che tali rapporti siano maggiormente regolati e specificati sulla base di precisi protocolli d'intesa, al fine di garantire una tempestiva e documentata segnalazione delle situazioni di minori con gravi difficoltà familiari. I punti nove e dieci sono illustrati da Ornella Di Loreto, rappresentante di ECPAT Italia, la quale sottolinea che la pena detentiva deve essere un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile. Inoltre, non ritiene giustificabili modifiche alle attenuanti per i minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni, come invece previsto dalla proposta Castelli. La rappresentante di ECPAT Italia ribadisce che i minori devono poter usufruire di forme alternative alla detenzione – tra le quali la messa alla prova e, ove possibile, la mediazione penale – senza limitazioni per fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale. Si dichiara, quindi, contraria alla eliminazione dell'istituto della messa alla prova e al passaggio del minore, al compimento del 18° anno, nelle carceri per adulti. Infine, ritiene auspicabile la sollecita determinazione di uno specifico ordinamento giudiziario per minorenni.

La Commissione il 16 ottobre procede all'esame della proposta di relazione in materia di giustizia minorile. La presidente Maria Burani Procaccini spiega preliminarmente che la relazione in materia di giustizia minorile, predisposta dai consulenti della Commissione, ha lo scopo di sintetizzare il contenuto delle audizioni svoltesi su tale argomento. Il relatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale) richiama i punti qualificanti dei due disegni di legge. Ricorda in pri-

mo luogo la proposta del trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori a una sezione specializzata presso il tribunale ordinario e del mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al tribunale dei minorenni. Segnala, poi, la questione relativa al ruolo che deve svolgere la componente onoraria nell'ambito dei procedimenti relativi ai minori e quella relativa agli istituti penali minorili che dovrebbero assolvere una funzione di formazione e rieducazione. Infine, ricorda i temi dell'eventuale inasprimento dell'intervento penale sui minori e, per quanto riguarda l'ambito civile, l'esigenza di garantire effettivamente al minore il diritto alla difesa attraverso figure quali il difensore d'ufficio, il curatore o il difensore civico. Seguono alcuni interventi diretti a sottolineare l'opportunità di esaminare le legislazioni sul sistema di giustizia minorile vigenti negli altri Paesi europei. La seduta si conclude con un rinvio dell'esame della relazione e con la fissazione del termine per la presentazione di osservazioni.

Il 10 dicembre la presidente Maria Burani Procaccini, illustrando le osservazioni presentate, sottolinea l'esigenza comune di procedere a uno snellimento dei contenuti eccessivamente tecnici. Sintetizza quindi in 10 punti gli aspetti della relazione condivisi dalla maggior parte dei componenti la Commissione e individua due possibili soluzioni che sotto il profilo ordinamentale sembrano tener conto di quanto emerso dalle osservazioni. La prima riguarda la previsione di un tribunale per la famiglia e i minori avente sede distrettuale, ma con sezioni distaccate presso ciascun circondario. La seconda propone l'istituzione presso ciascun tribunale ordinario di sezioni specializzate che abbiano competenza sia civile che penale e alle quali siano addetti magistrati che esercitino in modo esclusivo o prevalente la giurisdizione in materia. Gli interventi che seguono sono diretti a confermare la necessità che il documento risponda a criteri di indirizzo generale piuttosto che addentrarsi su aspetti specificatamente riguardanti la legislazione minorile; ciò al fine di non invadere un ambito proprio delle commissioni di merito.

La seduta del 17 dicembre si apre con la lettura, da parte della Presidente, del testo della relazione quale risultato dell'accoglimento delle osservazioni presentate nelle sedute precedenti. In seguito alle votazioni da parte dei componenti della Commissione la relazione sulla giustizia minorile risulta **approvata** all'unanimità<sup>1</sup>.

*Giornata  
nazionale  
per l'infanzia  
e l'adolescenza*

Il 2 ottobre la Commissione procede all'audizione della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini in merito all'organizzazione della giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza prevista per il 20 novembre 2002.

<sup>1</sup> Il testo della relazione è pubblicato in evidenza nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

La Sottosegretaria, ricordando che nei giorni 18, 19 e 20 novembre avrà luogo la conferenza nazionale per l'infanzia, avanza la proposta di unificare i due eventi facendo coincidere l'ultima giornata della conferenza con quella della giornata nazionale. Propone di affiancare in parallelo alla conferenza degli adulti una conferenza dei ragazzi facendole confluire entrambe in data 20 novembre. Passa quindi a illustrare sommariamente i contenuti delle sei sessioni della conferenza: adolescenza, protagonismo e partecipazione; lavoro minorile; il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia; il rapporto dei minori con il mondo delle comunicazioni; la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà; e, infine, l'ultima sessione riguarda le esperienze internazionali e regionali con particolare riferimento alla proposta avanzata dal Governo italiano all'Unione europea di costituire una rete degli osservatori nazionali sull'infanzia, al fine di un coordinamento più organico delle numerose politiche europee sul tema in questione. La sottosegretaria ricorda, inoltre, che un argomento trasversale inerente a tutte le sessioni è la problematica dell'affidamento dei minori con particolare riguardo alla chiusura entro il 2006 degli istituti di accoglienza.

Segue l'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) finalizzato a ribadire quanto già espresso in una mozione dal lui avanzata nel mese di luglio sulla necessità che il Parlamento, tramite la Commissione infanzia partecipi attivamente a momenti fondamentali quali l'organizzazione della giornata nazionale, nonché all'elaborazione del piano nazionale per l'infanzia.

La deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), dopo aver chiesto chiarimenti circa la concreta organizzazione della giornata del 20 novembre esprime il suggerimento di tener conto della questione dei servizi per l'infanzia, quale elemento di trasversalità a tutte le sessioni tematiche.

Infine, l'intervento della deputata Carla Castellani (Alleanza nazionale) è volto a suggerire l'inserimento tra le tematiche da trattare della questione inerente al rapporto del bambino con l'ospedale e la cura.

Il 20 novembre, a Roma, in occasione della giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la presidente della Commissione parlamentare Maria Burani Procaccini presenta un vademecum sull'uso consapevole dei mezzi di comunicazione. Al convegno è presente il vicepresidente della Camera dei deputati Publio Fiori e intervengono il ministro del Lavoro Roberto Maroni e il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti. I lavori prevedono anche una tavola rotonda con la partecipazione di alcuni componenti della Commissione e giornalisti specializzati e sono conclusi dal ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri. Il vademecum presentato è stato curato dalla Commissione e si articola in due parti: *Comunicare è bello*, rivolta a bambini e ragazzi, intende introdurre a un percorso di autoconsapevolezza nei confronti degli strumenti del comunicare; la seconda contiene un *Avviso ai naviganti*, rivolto agli adulti, con contributi di esperti su televisione, telefoni cellulari, Internet e videogiochi per stimolare alcune riflessioni e suggerire possibili indicazioni.

*Adozione internazionale*

Il 9 ottobre la Commissione procede all'audizione della Presidente della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), in materia di adozioni e affido. La presidente Melita Cavallo inizia il suo intervento ricordando il momento istitutivo e i problemi organizzativi attinenti alla carenza di personale affrontati dalla CAI - Autorità centrale per l'attuazione della Convenzione de L'Aja nello Stato italiano - nei suoi primi mesi di attività. L'intervento prosegue con l'esplicazione della composizione e delle attività svolte dalla CAI. Da una competenza inizialmente settoriale, evidenziata anche dalla collocazione dell'organo presso il Ministero della giustizia, la CAI è stata successivamente collocata presso la Presidenza del consiglio, al fine di conseguire il risultato di una interdisciplinarietà tra i vari ministeri interessati. A proposito dell'entrata in vigore dell'albo degli enti autorizzati, Melita Cavallo si sofferma a spiegare i meccanismi e i criteri utilizzati per realizzare una modifica graduale del sistema attuale, resasi necessaria per ovviare alla mancanza in alcune regioni di strutture che operino in tutti i Paesi stranieri. Un'ulteriore questione trattata nel corso dell'audizione riguarda la complessità del meccanismo che richiede che gli enti italiani autorizzati dalla CAI per risultare operativi siano accreditati anche dallo Stato estero per alcuni aspetti delle procedure. La Presidente procede, quindi, a illustrare le principali iniziative attuate dalla CAI, tra cui il finanziamento dei progetti di sussidiarietà a favore delle aree Europa orientale, Asia e America del Sud. Per quanto riguarda l'attività di negoziato internazionale, la CAI ha mantenuto aperto un canale di comunicazione con il Segretario generale della conferenza de L'Aja per ottenere informazioni e documentazione su norme e procedure vigenti in materia di adozione nei vari Stati. Per quanto attiene ai rapporti bilaterali, Melita Cavallo effettua una dettagliata descrizione degli esiti conseguiti nel corso del 2002, soffermandosi sullo stato di attuazione degli accordi bilaterali in tema di adozione e affidamento intercorsi tra l'Italia e i seguenti Paesi: Bielorussia, Lituania, Romania, Bulgaria, Cina. Il blocco delle procedure di adozione nei confronti dei bambini provenienti da Russia, Ucraina e Marocco è stato causato nel primo caso da ragioni burocratiche, per l'Ucraina in seguito alle gravissime violazioni dei principi di trasparenza e serietà da parte degli enti operanti sul territorio ucraino, infine, per quanto riguarda il Marocco le difficoltà inizialmente sorte e poi superate, riguardavano il fatto che questo Paese, in aderenza alla legge del Corano per la quale l'uomo non può avere due famiglie, non riconosceva l'adozione piena e legittimante, bensì la "kafala", una sorta di affidamento a lungo termine fino alla maggiore età. L'ultima parte dell'intervento si incentra sull'attività di promozione e di dialogo della CAI con gli enti, le Regioni e i Comuni. In particolare, la Presidente illustra tre ricerche riguardanti rispettivamente le adozioni difficili o i cosiddetti "fallimenti adottivi", l'inserimento e l'integrazione dei bambini adottati nella scuola e, da ultimo, la trasformazione di permanenze temporanee per studio o per cura (i cosiddetti minori temporaneamente accolti), in adozione.

Apra gli interventi la deputata Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che si dichiara molto critica sul meccanismo della regionalizzazione che obbliga le coppie a rivolgersi all'ente presente nel proprio territorio. Sostiene che, sebbene lo spirito della disciplina della regionalizzazione fosse quello di garantire

la vicinanza dell'ente alla famiglia e ai servizi, non tiene conto del fatto che l'ente deve avere una funzione di mero passaggio, ricadendo su altre istituzioni il compito di farsi carico del seguito. Per questo ritiene fondamentale pensare a un nuovo provvedimento che spinga gli enti a consorziarsi fra loro al fine di attuare un lavoro di rete. La deputata affronta, poi, il problema delle nuove idoneità sotto due punti di vista: quello della differenza di 40 anni di età fra adottante e adottato, e quello della tendenza di alcuni tribunali per i minorenni a dare l'idoneità a coppie per bambini in età prescolare e a negarla con riferimento a bambini di età superiore. In ambedue i casi la deputata ritiene necessario che la CAI assuma un ruolo di indirizzo al fine di garantire un orientamento comune a tutto il territorio nazionale, evitando così differenze basate sulla discrezionalità dei singoli giudici.

Interviene poi il deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), che richiama alcune questioni fondamentali quali quella della corretta informazione alle famiglie su autorizzazione e accreditamento degli enti e quella della necessità di uno stretto contatto tra servizi sociali, psicologi e tribunale per i minorenni.

### *Integrazione scolastica*

Il 22 ottobre la Commissione procede all'audizione della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea in materia di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap. La Sottosegretaria nel fornire un bilancio dell'esperienza di integrazione scolastica evidenzia come l'inserimento di alunni portatori di handicap nella scuola si sia articolato in un processo che ha coinvolto competenze e sensibilità di diversi attori, quali famiglia, aziende sanitarie, enti locali, organi scolastici. L'esponente si sofferma sul fenomeno profondamente negativo dell'uso distorto delle risorse umane e finanziarie destinate all'handicap, sottolineando in particolare una dilatazione del concetto di persona portatrice di handicap, passando da una precisa concezione di situazioni psicofisiche o di invalidità sensoriale, verso un generico disagio sociale ovvero socio-educativo che andrebbe affrontato con metodologie, risorse e protagonisti diversi dagli insegnanti di sostegno che hanno formazione e competenze non pertinenti a tali situazioni. La Sottosegretaria illustra, quindi, la questione della distorsione nel funzionamento degli organici evidenziando come le condizioni previste dalle leggi e dai contratti di comparto non risultino ancora del tutto adeguate agli obiettivi di integrazione scolastica. Ricorda come un problema ancora aperto sia costituito dal dibattito nella scuola e nel mondo della ricerca sull'insegnante di sostegno come unica risposta per la persona portatrice di handicap, in una realtà che ha a disposizione altre risorse e modalità di intervento. Infine, propone l'attivazione sul territorio di enti per la documentazione delle esperienze e della formazione degli insegnanti sulle tematiche legate all'integrazione.

### *Istituto penale per i minorenni di Airola*

In data 29 ottobre la Commissione si riunisce per ascoltare la comunicazione della Presidente sulla missione svolta presso l'Istituto penale per i minorenni di Airola in provincia di Benevento. Dopo aver ricordato le numerose iniziative dell'Istituto penale, finalizzate all'integrazione dei detenuti con il resto della popola-

zione, la Presidente auspica la previsione di incentivi alle imprese per favorire l'inserimento dei soggetti ex detenuti nel mondo del lavoro. Ravvisa, inoltre, l'opportunità di istituire tre centri di accoglienza rispettivamente nel Nord, nel Centro e nel Sud d'Italia per costituire strutture intermedie per i ragazzi di età compresa tra i 18 e i 25 anni, età per la quale risulta inopportuna sia la permanenza negli istituti penali minorili, sia il trasferimento nelle case di reclusione per adulti.

## **Senato della Repubblica**

### **Commissione speciale in materia di infanzia e di minori**

#### *Cognome dei figli*

In data 24 luglio 2002 inizia l'esame del disegno di legge n. 1454 di iniziativa della senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, recante modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli. Illustrando il disegno di legge, il relatore Francesco Carella (Verdi - l'Ulivo) osserva preliminarmente che la proposta tende a realizzare un obiettivo diverso rispetto al disegno di legge n. 415 di iniziativa del senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) vertente sulla stessa materia. Il disegno di legge in esame propone la modifica della disciplina contenuta negli articoli 143 *bis* e 262 del codice civile, al fine di consentire un effettivo riconoscimento del regime paritario dei coniugi. In particolare, l'articolo 1 della proposta prevede che ciascun coniuge conservi il proprio cognome, mentre il successivo articolo 2, novellando il codice civile con riferimento al cognome del figlio di genitori coniugati, prevede che al momento della registrazione del figlio allo stato civile, l'ufficiale dello stato civile, sentiti i genitori, attribuisca al figlio il cognome del padre, ovvero il cognome della madre, ovvero entrambi i cognomi nell'ordine determinato di comune accordo tra i genitori stessi. In caso di mancato accordo tra i genitori, l'ufficiale dello stato civile attribuisce al figlio i cognomi di entrambi i genitori in ordine alfabetico. La proposta in esame prevede altresì che solo un cognome sia trasmissibile dal figlio, per evitare conseguenze sulla indefinita moltiplicazione dei cognomi. Il successivo articolo 3 propone una modifica dell'articolo 262 del codice civile concernente il cognome del figlio, prevedendo che il figlio naturale assuma il cognome del genitore che per primo lo ha riconosciuto. Se il riconoscimento è stato effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, il figlio naturale assume il cognome che i genitori stabiliscono di comune accordo. Il relatore, ricordato che la legislazione italiana non contempla una norma positiva per la trasmissione del cognome ai figli, salva l'ipotesi dell'attribuzione del cognome ai figli naturali, sottolinea che mentre il disegno di legge n. 415 tende a inserire un ulteriore motivo che giustifichi la richiesta di mutamento del cognome, il disegno di legge n. 1454 muove dall'intento di rendere effettiva la pari dignità dei coniugi, attraverso la modifica delle norme del codice civile in materia di cognome. Considerati gli impianti e le finalità sostanzialmente differenti, il relatore ritiene di dover rimettere alla Commissione la decisione in merito alla congiunzione dell'esame del disegno di legge in titolo con quello del disegno di legge n. 415.

Nella successiva discussione generale, interviene il senatore Piergiorgio Stifoni (Lega Nord Padania) il quale, paventando il rischio che la normativa proposta possa ingenerare confusione tra i cognomi e possa alimentare delicati contenziosi nel caso non infrequente di disaccordo fra i coniugi circa il cognome da attribuire ai figli, chiede di approfondire la tematica soprattutto con riferimento alle pronunce giurisdizionali in materia. L'intervento del presidente Ettore Bucciario (Alleanza nazionale) è diretto a sottolineare l'opportunità di procedere, attraverso audizioni di esperti, all'acquisizione di tutti gli elementi conoscitivi necessari per approfondire la tematica e addivenire a una soluzione normativa equilibrata. Mentre il senatore Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale), pur ritenendo condivisibile l'articolo 1 del disegno di legge n. 1454, esprime invece perplessità sul resto dell'articolo che potrebbe determinare a suo avviso situazioni di incertezza nei confronti dei figli e anche difficoltà pratiche negli uffici dello stato civile.

Interviene, quindi, la senatrice Emanuela Baio Dossi (Margherita DL - l'Ulivo) la quale ricorda che la riforma del diritto di famiglia introdotta nel 1975 ha sancito, come principio base, la piena parità sia relazionale sia patrimoniale dei coniugi. Entrando nel merito della questione in esame ritiene possibili tre ipotesi: la prima è di lasciare la facoltà di scelta ai genitori; la seconda è di limitare la modifica del regime del cognome secondo il disegno di legge n. 415; la terza soluzione è di attribuire per legge il duplice cognome ai figli, a partire da una certa data, in modo da non avere ripercussioni sulla situazione passata ed esistente e salvo rinuncia espressa da parte di uno dei due coniugi, ciò che costituirebbe però l'eccezione alla regola. Infine, intervengono il senatore Bruno Dettori (Margherita DL - l'Ulivo) e il senatore Gaetano Fasolino (Forza Italia), per richiamare la necessità di affrontare la tematica avendo ben presente il variegato contesto europeo nel quale l'Italia si muove. Il seguito dell'esame è rinviato.

La Commissione il 5 novembre procede all'audizione del direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno, prefetto Mario Ciclosi, del dottor Leopoldo Barone, viceprefetto e della dottoressa Concetta Staltari, viceprefetto aggiunto, della stessa direzione. Lo scopo dell'audizione è acquisire elementi informativi di carattere tecnico necessari per approfondire l'esame dei disegni di legge sul cognome dei figli.

Il prefetto Mario Ciclosi mette innanzi tutto in evidenza le conseguenze della proposta riforma sia sull'assetto organizzativo sia su quello finanziario. L'ambito di maggiore impatto della riforma riguarda sicuramente l'adeguamento delle procedure informatiche. Un altro aspetto richiamato è quello della formazione del personale addetto alle operazioni anagrafiche, in particolare quegli operatori che in diversi ambiti e a diversi livelli sono coinvolti nella problematica dell'attribuzione del cognome (ad esempio negli ospedali). Occorre, poi, ricordare la normativa italiana sul documento di riconoscimento con le direttive comunitarie, soprattutto con riferimento alle esigenze di polizia criminale. Il prefetto Ciclosi richiama, infine, la casistica concernente i cambiamenti di cognome, indicando anche le Regioni da cui è pervenuto il maggior numero di richieste e l'incidenza percentuale delle medesime.

Il dottor Barone interviene brevemente per sottolineare l'incidenza nel tessuto sociale di una normativa che modifica profondamente una tradizione consolidata nel Paese. Ribadisce, inoltre, l'incidenza della normativa proposta con riferimento all'attività della polizia criminale in ambito internazionale.

Il senatore Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale) e la senatrice Emanuela Baio (Margherita DL - l'Ulivo), nel richiamare l'attenzione sulla forte incidenza che la nuova normativa avrebbe sull'assetto organizzativo e sugli oneri finanziari, concordano nell'osservare che tale impatto potrebbe essere ridotto prevedendo l'entrata in vigore posticipata delle norme. Il presidente Bucciero, condividendo le preoccupazioni espresse dal Prefetto circa la rilevanza dell'impatto che la normativa sul doppio cognome può recare, dichiara di condividere l'opportunità di un'entrata in vigore delle norme dilazionata nel tempo, così da consentire un impatto attenuato del nuovo regime e un'adeguata formazione del personale. Chiede, inoltre, al prefetto Ciclosi di precisare i tempi e le modalità della fase di sperimentazione in corso soprattutto con riferimento allo stanziamento finanziario, e prospetta la necessità di chiedere ulteriori approfondimenti che si rendessero necessari per l'adeguata valutazione della normativa *in itinere*.

Il 3 dicembre la Commissione riprende in sede referente l'esame della proposta di legge di iniziativa del senatore Giuseppe Semeraro recante modifiche al codice civile in riferimento al cognome dei coniugi e dei figli. Il relatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale), dopo aver ricordati sinteticamente i disegni di legge n. 415 e n. 1454, di contenuto analogo a quello in esame, illustra quest'ultimo evidenziando la soluzione alternativa in esso contenuta, consistente nell'attribuzione al figlio del cognome di entrambi i genitori, riportando per primo il cognome paterno. Il relatore sottolinea, poi, che da approfondimenti effettuati presso il Ministero dell'interno a seguito delle audizioni del 5 novembre ha potuto appurare che la percentuale di coloro che hanno chiesto di modificare il proprio cognome è di modestissima entità e lo è ancor meno la percentuale di richieste tendenti ad aggiungere il cognome materno, desumendo da ciò un sostanziale disinteresse da parte della comunità sociale per la questione del doppio cognome. Il relatore sottolinea, peraltro, che l'eventuale adozione del sistema del doppio cognome, anche con la previsione attenuata dell'alternanza, è portatore di rilevanti problemi sul piano della ricostruzione dello *status* delle persone, nonché sul piano dei costi che si aggirerebbero intorno a 4,5 miliardi di euro, spesa necessaria solo per l'ampliamento del campo informativo. Osserva, inoltre, che quand'anche si prevedesse un anno "zero" dal quale far partire la normativa sul doppio cognome, non sarebbe comunque possibile evitare la disparità di trattamento fra i cittadini e si aggraverebbero le difficoltà per l'individuazione dei soggetti residenti in aree ad alta densità criminogena. Da tutti gli elementi indicati il relatore propone una pausa di riflessione sulla normativa in esame, soprattutto in considerazione del fatto che l'ipotesi del doppio cognome non sembra conformarsi al comune sentire della società italiana. La Commissione conviene con la proposta del relatore e quindi il seguito dell'esame è rinviato.

### Commissione affari costituzionali

In data 2 luglio e 16 luglio la Sottocommissione per i pareri procede all'esame del provvedimento riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Durante le sedute vengono illustrati alcuni emendamenti sui quali la Sottocommissione, in conclusione, fornisce nella seduta del 2 luglio parere in parte favorevole e in parte contrario, mentre in quella del 16 luglio parere in parte favorevole con osservazioni, in parte non ostativo.

L'8 ottobre la Sottocommissione per i pareri, alla presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari regionali Alberto Gagliardi si riunisce 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. Il relatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale) illustra gli emendamenti riferiti al disegno di legge in esame e, dopo aver rilevato che alcuni di essi sono diretti a salvaguardare le competenze in materia di istruzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano, propone di esprimere un **parere non ostativo**, non riscontrando profili meritevoli di rilievi per quanto attiene al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni. La Sottocommissione concorda.

L'esame riprende in data 9 ottobre e la Commissione esprime **parere in parte favorevole, in parte non ostativo e in parte contrario** sugli emendamenti che determinerebbero un'impropria equiparazione fra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario.

### Mortalità fetale e neonatale

Il 16 luglio la Sottocommissione per i pareri esamina il disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) e altri, riguardante la disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime di sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. Il relatore Lucio Malan (Forza Italia) riferisce proponendo di esprimere per quanto di competenza un parere favorevole, osservando tuttavia che, considerando l'articolo 32 comma secondo della Costituzione, appare opportuno riformulare le disposizioni che obbligano le famiglie a sottoporre a riscontri diagnostici le salme dei bambini vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante in termini di misure finalizzate a svolgere un'azione di sensibilizzazione. La Sottocommissione conferisce quindi mandato al relatore a redigere un parere favorevole con osservazioni nei termini proposti.

Il 23 luglio la Sottocommissione per i pareri esamina un ulteriore disegno di legge di iniziativa del senatore Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri riguardante la stessa questione. Il relatore ribadisce le osservazioni già espresse a proposito del disegno di legge Calderoli.

L'11 settembre riprende l'esame del disegno di legge Calderoni alla presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari regionali Alberto Gagliardi e dal momento che gli emendamenti sui quali deve pronunciarsi non recano norme in contrasto con il dettato costituzionale, la Sottocommissione esprime [parere favorevole](#).

#### *Tutela delle parti nei procedimenti civili*

Il 16 luglio la Commissione procede all'esame del disegno di legge diretto alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, già approvato dalla Camera dei deputati. Il relatore Luciano Falcier (Forza Italia) illustra i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che motivano il decreto legge n. 126. L'esponente spiega, inoltre, come il provvedimento del Governo sia volto a garantire che ai procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità e ai procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni di cui all'articolo 336 del codice civile si continuino ad applicare le disposizioni processuali introdotte in via transitoria da un precedente decreto legge, in attesa di una compiuta disciplina sulla difesa d'ufficio. La Commissione approva la proposta di [parere favorevole](#) del relatore circa la sussistenza dei presupposti costituzionali.

#### *Festa della famiglia*

Il 23 luglio la Commissione procede all'esame di un progetto di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) diretto a istituire la "festa della famiglia", prevedendone la celebrazione la seconda domenica del mese di ottobre. Il relatore Gabriele Boschetto (Forza Italia) spiega che il provvedimento si caratterizza per la previsione, all'articolo 2, di specifiche iniziative scolastiche volte a sensibilizzare gli alunni sul significato della festa nonché, all'articolo 3, di campagne di comunicazione sui media nazionali e della creazione di un apposito spazio sul sito Internet della Presidenza del Consiglio dei ministri e per la scelta della castagna quale simbolo della festa. La Commissione conviene di rinviare il seguito dell'esame.

#### *Oratori*

Il 2 ottobre la Commissione riprende in sede referente l'esame congiunto dei provvedimenti recanti disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo. Il relatore Graziano Maffioli (Unione democristiana e di centro) spiega che tale funzione, a suo avviso, merita di ricevere un riconoscimento anche a livello economico. Sostiene quindi l'opportunità di rilanciare l'azione degli oratori con l'approvazione del disegno di legge in esame, dal cui testo nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento sono state espunte disposizioni contrastanti con il dettato costituzionale.

Nella seduta dell'8 ottobre ha inizio la discussione generale e il senatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale), a nome del suo gruppo, esprime consenso

sul disegno di legge in esame ricordando l'importanza che gli oratori beneficino delle stesse agevolazioni sugli oneri di urbanizzazione così come previsto per gli edifici di culto. I senatori Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Massimo Villone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Pierluigi Petrini (Margherita DL - l'Ulivo) si dichiarano, invece, assai perplessi circa l'opportunità di intervenire con legge dello Stato piuttosto che con legislazione regionale in materia di oneri di urbanizzazione. Di avviso contrario è il senatore Valditara, secondo il quale il disegno di legge in esame, non essendo volto a determinare gli obiettivi o gli indirizzi dell'attività degli oratori, né a prevedere una verifica sul loro operato, ma limitandosi a esprimere il riconoscimento generale della funzione sociale, rientra pienamente tra le materie di legislazione statale. Infine, il senatore Ettore Pietro Pirovano (Lega Nord padania) evidenzia l'opportunità di svolgere una più approfondita riflessione sui contenuti dell'intesa con le confessioni religiose, che a suo giudizio dovrebbe ispirarsi a un criterio di reciprocità, con particolare riguardo all'esercizio del diritto di culto.

### *Devoluzione e scuola*

Il 9 ottobre nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione del titolo V della parte II della Costituzione, la Commissione procede all'audizione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica Letizia Moratti. Il Ministro premette che sulla scuola incidono le specifiche modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e quelle previste nel disegno di legge costituzionale in materia di devoluzione e sottolinea che l'università e l'alta formazione artistica e musicale non rientrano in tali problematiche, essendo ancora statale la potestà legislativa esclusiva in questo settore in base all'articolo 33 della Costituzione. L'articolazione attuale della scuola è suddivisa su tre livelli: un primo livello, relativo al ruolo dello Stato centrale, che vede mutare le sue competenze passando da compiti gestionali a compiti di indirizzo, di governo e di controllo; un secondo livello, regionale, cui spetta la responsabilità dell'organizzazione del servizio sul territorio; un terzo livello, relativo all'istituzione scolastica, quindi ai singoli istituti che definiscono, in modo flessibile e ampio, l'offerta formativa nell'esercizio della loro autonomia. Il Ministro passa, quindi, a esaminare nel dettaglio gli ambiti di competenza dei tre livelli; tra le competenze dello Stato ricorda l'ordinamento degli studi, la valutazione del sistema educativo e i requisiti professionali degli insegnanti, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il trasferimento dell'organizzazione scolastica richiede la realizzazione di un efficiente sistema di valutazione nazionale e un consistente impegno organizzativo e amministrativo per garantire qualità omogenea sul territorio nazionale. Passando a esaminare le competenze regionali elenca alcune difficoltà relative al trasferimento di competenza dallo Stato alle Regioni, emerse a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01. Ricorda, in particolare, il problema del personale degli istituti tecnici professionali dello Stato, i quali, ai sensi del nuovo titolo V della Costituzione, devono modificare il loro rapporto regolato fino a oggi dai contratti collettivi nazionali.

Apri il dibattito il deputato Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo), che chiede chiarimenti circa il problema dell'assenza di risorse adeguate alla gestione di nuove competenze da parte delle Regioni in materia di organizzazione scolastica. Segue l'intervento del senatore Antonio Del Pennino (Partito repubblicano italiano, Gruppo misto) diretto a esprimere perplessità e timori concernenti il rischio che l'attivazione della competenza legislativa esclusiva affidata all'iniziativa delle singole Regioni crei asimmetrie tra le medesime. L'intervento del senatore Augusto Arduino Claudio Rollandin (Per le autonomie), rappresentante della Regione Valle d'Aosta, è diretto a mettere in luce un aspetto peculiare del modello scolastico della sua regione rappresentato dall'educazione plurilingue.

La replica del Ministro si limita a fornire solo alcune risposte di carattere generale; sottolineando che la vicinanza al territorio è sinonimo di maggiore vicinanza alle esigenze degli utenti e si dichiara convinta del fatto che lo strumento della devoluzione porterà al miglioramento della qualità del servizio.

### Commissione bilancio

#### *Istruzione e formazione professionale*

Il 3, 4, 9, 10 e 11 luglio, 23 e 24 settembre la Commissione esamina il provvedimento riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Le sedute del 3, 4 e 9 luglio sono dedicate a svolgere approfondimenti sulla portata finanziaria del disegno di legge in esame, alla presenza dei sottosegretari di Stato per l'Economia e le finanze Maria Teresa Armosino e Giuseppe Vegas rispettivamente il 3 e il 4 luglio, e della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea il 9 luglio.

Il 10 luglio vengono presentate due proposte di parere, l'una del relatore Ivo Tarolli (Unione democristiana e di centro) fondamentalmente favorevole al testo in esame, sebbene per talune disposizioni il relatore affermi che il parere deve essere accompagnato da condizioni o da osservazioni volte a migliorare la terminologia del testo ai fini del rispetto della copertura finanziaria. La seconda proposta di parere è presentata dal senatore Rossano Caddeo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) unitamente ai senatori Antonio Enrico Morando, Antonio Pizzinato e Giovanni Battaglia dello stesso gruppo di appartenenza, i quali considerano che il provvedimento in esame presenti oneri privi di copertura finanziaria nonché disposizioni di immediata applicazione non quantificate quali quelle relative all'anticipazione delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia e quelle relative alla scuola elementare in cui si assiste a un'errata quantificazione degli alunni interessati e a un conseguente errato calcolo dell'onere. Sulla base di queste osservazioni presentano una proposta di parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Seguono le dichiarazioni di voto e, previa verifica del numero legale, posta in votazione la proposta di **parere favorevole con osservazioni** del relatore viene approvata a maggioranza.

La seduta tenuta in data 11 luglio è interamente dedicata all'esame e alla votazione degli emendamenti, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. La Commissione esprime **parere in parte favorevole, in parte contrario** ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione in quanto non prevede i necessari meccanismi di compatibilità finanziaria.

La seduta del 23 luglio, dedicata all'esame di ulteriori emendamenti, è aperta dal senatore Francesco Moro (Lega Nord Padania), in sostituzione del relatore Tarolli, il quale fa presente che, per quanto di competenza, non vi sono osservazioni da formulare. Il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi concorda con il relatore e la Commissione esprime **parere di nulla osta** sugli emendamenti trasmessi.

Il 24 e 25 settembre alla presenza dei sottosegretari di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi e Maria Teresa Armosino, la Commissione riprende l'esame del provvedimento. Entrambe le sedute sono interamente dedicate all'esame di un emendamento di portata ambigua (n. 7.100) in quanto da un lato sembra diretto a riconoscere il diritto soggettivo all'iscrizione ai corsi scolastici, dall'altro prevede che la copertura configurata come "tetto di spesa", possa in sostanza limitare la portata giuridica di tali diritti a un importo predeterminato.

In data 5, 6 e 7 novembre la Commissione in sede consultiva si riunisce per fornire parere all'Assemblea sul testo e sui relativi emendamenti per il disegno di legge concernente delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione. È presente a tutte le sedute il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. La Commissione fornisce **parere favorevole** per gli emendamenti che pur essendo identici o analoghi a emendamenti sui quali la Commissione ha espresso parere di nulla osta, presentano una copertura finanziaria adeguata. Fornisce invece **parere contrario** sulle proposte emendative che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sembrano comportare nuovi o maggiori oneri non quantificati, né coperti.

#### *Tutela delle parti nei procedimenti civili*

Il 24 luglio la Commissione procede all'esame del disegno di legge di conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, approvato dalla Camera dei deputati. È presente la sottosegretaria di Stato per l'Economia e le finanze Maria Teresa Armosino. Il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia), in qualità di relatore, fa presente che, per quanto di competenza, non vi sono osservazioni da formulare in quanto le norme ivi contenute sembrano avere natura meramente ordinamentale. Dopo l'intervento del senatore Renzo Michellini (Per le autonomie) volto a sollevare alcune perplessità in merito all'assenza di oneri finanziari connessi al provvedimento, prende la parola il senatore Mario Francesco Ferrara (Forza Italia) per far presente che il provvedimento proroga norme vigenti non aventi effetti finanziari negativi per il bilancio dello Stato. La Sottocommissione esprime quindi **parere di nulla osta**.

*Mortalità fetale  
e neonatale*

Il 17 settembre la Commissione procede all'esame del disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoni (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. La seduta è interamente dedicata a valutare gli effetti di alcuni emendamenti apportati al testo, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Daniele Molgora. Il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia) rilevando che durante il dibattito, i profili finanziari relativi alle proposte emendative segnalate dal relatore sembrano aver coinvolto profili relativi al testo del disegno di legge, peraltro non assegnato in sede consultiva, propone di rinviare il seguito dell'esame al fine di effettuare i necessari approfondimenti.

Il seguito dell'esame avviene il 18 settembre, seduta in cui è presente il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. In tal sede il relatore Lamberto Grillotti (Alleanza nazionale) solleva alcune questioni dirette a chiarire se certe disposizioni del testo in esame siano o meno suscettibili di comportare maggiori oneri per la finanza pubblica. Data la complessità dei problemi sollevati dal relatore la Commissione concorda sulla necessità di informazioni e chiarimenti puntuali da parte del Governo.

In data 7 novembre la Commissione riprende l'esame del disegno di legge alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi il quale fa presente che è stata predisposta la relazione tecnica sul provvedimento in titolo, che consegna agli atti della Commissione. Dando atto che alcune norme ivi contenute sono suscettibili di comportare maggiori oneri privi della corrispondente copertura, esprime l'avviso contrario del Governo sul provvedimento in esame. Dopo un intervento del relatore Lamberto Grillotti (Alleanza nazionale) volto a chiedere chiarimenti in merito all'onerosità del provvedimento stesso, prende la parola il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia) per richiedere al rappresentante del Governo un'ideale clausola di copertura.

### Commissione giustizia

*Mortalità  
fetale  
e neonatale*

Il 17 luglio la Sottocommissione per i pareri esprime **parere favorevole con osservazioni** al disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto.

Il 10 ottobre la Sottocommissione esprime **parere in parte favorevole e in parte favorevole con osservazioni** su emendamenti diretti ad apportare miglioramenti lessicali al disegno di legge.

Il 23 luglio la Commissione in sede referente esamina il disegno di legge diretto alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, già approvato dalla Camera dei deputati. Il presidente Antonino Caruso (Alleanza nazionale) ricorda anzitutto che la legge 149/01 ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina dei procedimenti di adozione come regolati dalla legge 184/83. È stata in particolare introdotta la precisazione dell'assistenza tecnica delle parti (genitori e minore), con riferimento al procedimento di adottabilità, attraverso un difensore. Il Presidente spiega, inoltre, come non sia ancora stata data soluzione al problema nascente in tutti i casi in cui tale assistenza non possa essere compensata direttamente a onere delle parti stesse. Spiega, quindi, che scopo del decreto legge in esame è quello di spostare ulteriormente l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge 149/01 al 30 giugno 2003, a meno che non risultino previamente introdotte le norme occorrenti per la disciplina della difesa gratuita. Segue una richiesta di chiarimento del senatore Luciano Callegaro (Unione democristiana e di centro) in merito agli effetti provocati dal decreto legge di cui si propone la conversione e l'entrata a regime della legge di riforma. Il presidente Antonino Caruso risponde sottolineando che l'esigenza di tutelare la specificità della difesa d'ufficio nei procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni si pone, in qualche misura in contraddizione con la sua stessa finalità di garantire il più possibile tale tutela poiché le successive proroghe disposte finiscono per impedire l'entrata a regime della più compiuta disciplina proposta. Anche il senatore Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo), dando atto delle esigenze specifiche della difesa d'ufficio nella giurisdizione riguardante i minori, mette in luce la contraddizione che il modo di procedere del Governo rivela non creando i presupposti per l'effettiva applicabilità delle norme in questione. La Commissione conviene sulla proposta del Presidente relatore di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti.

Nella seduta del 24 luglio, alla presenza della sottosegretaria di Stato per la Giustizia Iole Santelli, il Presidente avverte che la Commissione bilancio ha espresso parere di nulla osta sul disegno di legge in titolo. La Commissione conviene, quindi, di conferire mandato al presidente Antonino Caruso a **riferire in senso favorevole** sul disegno di legge di conversione del decreto legge in titolo, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

*Mutilazioni genitali  
femminili*

Il 26 novembre la Commissione riprende l'esame della proposta di legge per le modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali al fine di condizionamento sessuale. La seduta si apre con un breve dibattito circa l'opportunità di entrare o meno nel merito del provvedimento in esame. Il senatore Elvio Fassone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) si dichiara favorevole a un rinvio a data certa che permetta di coinvolgere, in una fase istruttoria, le comunità straniere che ricorrono alla pratica dell'infibulazione. Questo per evitare di licenziare un testo repressivo di tale condotta ma che, restando estraneo alla di-

versa cultura da cui la pratica in questione proviene, avrebbe soltanto un effetto di annuncio, ottenendo solo di clandestinizzare tale pratica senza tuttavia eliminarla. Il senatore Fassone, inoltre, osserva che la legislazione vigente è già in grado di reprimere il fenomeno dell'infibulazione, in applicazione dell'articolo 583 del codice penale. La relatrice Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo) ritiene inopportuno entrare nel merito del disegno di legge, giudicando necessario verificare innanzi tutto a quali conclusioni siano giunte le iniziative messe in atto in ambito governativo con l'istituzione di un Comitato ministeriale *ad hoc* presso la Presidenza del consiglio per monitorare il fenomeno dell'infibulazione. Il senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), nella sua qualità di presentatore del disegno di legge mette in rilievo che l'aspetto più operativo del provvedimento in titolo è legato alla formulazione dell'articolo 2 che permette di punire anche il reato di infibulazione commesso all'estero. Anche il senatore Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo) si sofferma sui problemi di ordine tecnico sottesi all'articolo 2 del disegno di legge. Infine, il senatore Furio Gubetti (Forza Italia) sottolinea il fatto che pratiche quali l'infibulazione determinano una mutilazione permanente di un organo e quindi ricadono senz'altro nell'ipotesi di lesioni personali gravissime. Gli interventi dei senatori Mario Cavallaro (Margherita DL - l'Ulivo) e Roberto Centaro (Forza Italia) sono diretti a concentrare l'attenzione sui profili di carattere preventivo. Da ultimo la Commissione fissa il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge in titolo.

### Commissione igiene e sanità

#### *Mortalità fetale e neonatale*

In data 3 luglio la Commissione riprende in sede referente l'esame sul disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. Il senatore Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo), in quanto firmatario del disegno di legge in titolo, sottolinea preliminarmente la necessità che i contenuti del provvedimento, che mira soprattutto all'approfondimento diagnostico della patologia, si estendano anche alla prevenzione e alla diagnosi precoce e per questo è auspicabile svolgere una serie di audizioni che comprendano personalità mediche di chiara competenza in materia. Si associano a tali considerazioni le senatrici Rossana Boldi (Lega Nord Padania) e Emanuela Baio Dossi (Margherita DL - l'Ulivo), le quali fanno presente l'opportunità di audire anche i rappresentanti dell'associazione SEMI per la SIDS che riunisce i genitori di lattanti colpiti da tale patologia. Il presidente Antonio Tommasini (Forza Italia) si dichiara d'accordo sullo svolgimento di tali audizioni, precisando, inoltre, che gli approfondimenti richiesti dal senatore Rotondo potranno essere svolti sia in sede di discussione generale sia, più concretamente, attraverso la presentazione di emendamenti.

Alla seduta del 9 luglio il Presidente, in ordine alla richiesta di trasferimento in sede deliberante del disegno di legge in titolo, informa la Commissione

che devono ancora esprimersi in proposito i rappresentanti del gruppo Verdi - l'Ulivo e dei Democratici di sinistra - l'Ulivo. A nome del Governo, il sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi si dichiara favorevole alla richiesta di trasferimento del disegno di legge alla sede deliberante e si apre quindi la discussione generale che prosegue anche nella seduta dell'11 luglio. In conclusione, il presidente fissa il termine per la presentazione degli emendamenti e rinvia il seguito dell'esame.

Alla seduta del 30 luglio la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge n. 396 di iniziativa del deputato Calderoli e procede alla congiunzione con il disegno di legge n. 1586 di iniziativa del deputato Rotondo sullo stesso tema. La senatrice Boldi, mette in evidenza le principali differenze tra i due disegni di legge e rileva che il ddl n. 1586 si differenzia da quello d'iniziativa del senatore Calderoli soprattutto per la struttura "diffusa" dell'attività di prevenzione, sorveglianza e diagnosi della sindrome della morte improvvisa del lattante, affidata in ogni Regione agli istituti e alle unità operative individuati con decreto del Ministero della salute. Inoltre il nuovo disegno di legge individua all'articolo 3 l'Istituto superiore di sanità (iss) come centro di riferimento incaricato dell'istituzione di un'apposita banca dati, volta a favorire una migliore conoscenza sulle sindromi in oggetto. La relatrice evidenzia tuttavia che l'iss non dispone delle strutture adeguate a ricevere tale incarico e, pertanto, sembra più agevole e coerente la soluzione prospettata dal disegno di legge n. 396, che individua nell'Istituto di anatomia patologica dell'Università di Milano il centro di riferimento per la raccolta di dati su tutto il territorio nazionale. Infine, confrontando i due disegni di legge, due sono gli obiettivi principali da perseguire nel tentativo di offrire al problema una soluzione il più possibile rapida ed efficiente: da una parte, è necessario utilizzare i fondi già esistenti per intensificare le attività di formazione, prevenzione, sensibilizzazione e ricerca; dall'altra, ritiene importante non appesantire eccessivamente i provvedimenti in esame, utilizzando le strutture già esistenti e già operative. Propone, pertanto, di integrare il testo n. 396 - specificando le attività di prevenzione, sensibilizzazione e ricerca che le autorità sanitarie nazionali e regionali devono realizzare - e di prevedere nell'attuazione del programma *Educazione costante in medicina* finalizzato al conseguimento di crediti formativi, corsi di aggiornamento obbligatori per gli operatori sanitari in materia di sindrome improvvisa del lattante e morte inaspettata del feto. La Commissione conviene con la congiunzione dei provvedimenti in esame adottando come testo base del disegno di legge n. 396.

### *Procreazione assistita*

Il 31 luglio la Commissione in sede referente procede all'esame di alcune proposte di legge in tema di procreazione assistita. Il relatore Flavio Tredese (Forza Italia) rileva preliminarmente che la questione in esame deve essere affrontata con un approccio laico che faccia riferimento alla natura umana e ai diritti dell'uomo. La relazione sottolinea l'urgenza di una legislazione chiara e dettagliata su una materia che, per il momento, è disciplinata solo in via am-

ministrativa da provvedimenti governativi: la circolare del Ministro della sanità del 1985; la circolare del Ministro della sanità del 1987; e l'ordinanza del 1997. L'esponente segnala la normativa europea sulla questione in esame, soffermandosi, in particolare, su tre documenti importanti: la direttiva del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, la quale stabilisce che non sono brevettabili i procedimenti di clonazione di esseri umani, né l'utilizzazione di embrioni umani a fini industriali e commerciali; la convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina; la convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina fatta a Oviedo il 4 aprile 1997 e il relativo protocollo addizionale del 12 gennaio 1998. Dopo aver esaminato la legislazione vigente in alcuni Paesi europei in tema di fecondazione assistita, il relatore passa, quindi, a illustrare analiticamente i contenuti del provvedimento già approvato dalla Camera dei deputati. Ricorda brevemente il contenuto dei primi tre articoli e si sofferma sull'articolo 4 che rappresenta, a suo avviso, la disposizione più importante del testo in esame. Tale norma, dopo aver previsto l'obbligo di accertare e tentare di rimuovere l'infertilità, introduce alcuni principi di base da seguire nell'applicazione delle tecniche: correlazione tra tecnica e diagnosi, gradualità per contenere l'invasività e consenso informato. La norma vieta, inoltre, le tecniche di tipo eterologo, motivando tale divieto con l'esigenza di garantire al bambino determinati diritti anche di natura sociale e psicologica. L'articolo 5 consente l'accesso alle tecniche di procreazione alle coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile; l'articolo 6 rende consapevole la coppia circa le conseguenze pregiudizievoli dovute alle elevate percentuali di insuccesso, alle conseguenze sanitarie, psicologiche, bioetiche e giuridiche di una scelta che inciderà sulla vita della coppia e del nascituro. Dopo aver elencato le disposizioni successive il relatore si sofferma sulle norme finali, tra cui l'articolo 12, diretto a garantire l'applicazione della legge introducendo numerosi divieti; l'articolo 13 riguardante la sperimentazione sugli embrioni umani e infine l'articolo 16 diretto ad ammettere l'obiezione di coscienza per il personale sanitario. In chiusura, il relatore evidenzia le principali differenze riscontrabili tra il provvedimento approvato dalla Camera dei deputati e gli altri disegni di legge all'ordine del giorno, proponendone l'esame congiunto e la Commissione conviene.

### **Commissione istruzione pubblica, beni culturali**

*Istruzione  
e formazione  
professionale*

Nelle sedute dei mesi di luglio e settembre la Commissione procede all'esame del complesso 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 di formazione professionale. L'esame prende avvio nella seduta del 2 luglio mediante l'illustrazione degli emendamenti posti all'articolo 1 del disegno di legge, riguardanti il piano programmatico di interventi fi-

nanziari che il Ministero dell'istruzione deve predisporre per l'attuazione delle finalità del disegno di legge in esame, e prosegue nella seduta del 3 e 4 luglio.

La votazione si svolge durante le sedute del 4, 9, 10, 16 e 17 luglio e solo nella seduta del 18 luglio la Commissione approva l'articolo 1 come modificato dagli emendamenti accolti e procede all'esame dell'articolo 2. Tale norma riguarda i principi e i criteri direttivi a cui il sistema educativo di istruzione e formazione deve ispirarsi, descrive, inoltre, in modo molto dettagliato l'articolazione del sistema educativo in tre momenti: scuola dell'infanzia, un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado e un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Le due sedute del 23 luglio sono dedicate all'illustrazione degli emendamenti posti all'articolo 2, mentre la seduta del 24 luglio è dedicata alla congiunzione dei disegni di legge n. 1306 e n. 1251 aventi lo stesso contenuto, con la petizione n. 349 sottoscritta da oltre 200 mila cittadini, con la quale si manifesta decisa contrarietà al ricorso alla delega per la riforma scolastica e se ne chiede il ritiro.

La votazione si conclude nella seduta del 26 luglio, durante la quale ha inizio l'esame dell'articolo 3 e degli emendamenti a esso riferiti, relativi alla valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione e prosegue durante le sedute del 29, 30 e 31 luglio.

La seduta del 17 settembre si apre con un discorso del ministro Letizia Moratti sulla validità della sperimentazione scolastica. In particolare, il Ministro ricorda che i settori interessati sono rispettivamente la scuola dell'infanzia e il primo anno della scuola elementare e che tale sperimentazione si svilupperà da un lato lungo la direttrice didattica, pedagogica e organizzativa e dall'altro sotto il profilo dell'anticipo delle iscrizioni. Il Ministro illustra, quindi, le proposte emerse nel parere della Commissione scuola dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) soffermandosi, in particolare, sulle preoccupazioni in ordine alla ristrettezza dei tempi per l'attuazione della sperimentazione. In merito assicura, peraltro, che non vi saranno conseguenze sull'ordinato svolgimento dell'anno scolastico e che la brevità dei termini non ha condizionato la scelta delle scuole in cui dovrà essere attuata la sperimentazione. Il Ministro fornisce quindi indicazioni sulla diversa organizzazione didattica, che prevede la figura del cosiddetto insegnante tutor, che rappresenta uno degli elementi caratterizzanti la sperimentazione sotto il versante della metodologia e della didattica e che comunque non altera il principio della pari dignità dei docenti attualmente impegnati nei moduli. Richiama il ruolo significativo assegnato agli organi collegiali delle istituzioni scolastiche non solo nell'elaborazione dei criteri di scelta dell'insegnante tutor, ma anche dal punto di vista dell'accertamento della presenza di docenti in grado di impartire l'insegnamento della lingua inglese e della prima alfabetizzazione informatica.

Il discorso del Ministro solleva alcune considerazioni critiche da parte di alcuni commissari, considerazioni a cui il Ministro risponde in sede di replica nella seduta del 18 settembre, proseguendo poi nella votazione degli emendamenti posti all'articolo 3 che si conclude il 19 settembre. In tale seduta si procede anche all'illustrazione, alla votazione e all'approvazione dell'articolo 4 riguardante la possibilità per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro.

Infine, le sedute del 24 e del 25 settembre sono dedicate all'esame degli articoli 5 in tema di formazione degli insegnanti, dell'articolo 6 in tema di Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano e dell'articolo 7 in tema di disposizioni finali e attuative con i relativi emendamenti.

Il 2 ottobre la Commissione in sede referente procede all'esame dei disegni di legge in materia di riordino dei cicli scolastici e di definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni. Interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Le senatrici Mariachiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) a nome dell'opposizione, chiedono che l'esame dei provvedimenti di riforma scolastica sia rinviato e che il Governo ritiri la propria proposta, risultando essa del tutto scoperta dal punto di vista finanziario.

Concluso l'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 7, il presidente relatore Franco Asciutti (Forza Italia) comunica che è stata presentata una nuova versione dell'ordine del giorno che impegna il Governo a monitorare le iniziative sperimentali avviate per l'anno scolastico 2002/2003. Tra le iniziative il relatore ricorda, in particolare, quelle volte all'anticipazione dell'iscrizione al primo anno della scuola dell'infanzia e della scuola primaria; quelle dirette al potenziamento della continuità educativa della scuola dell'infanzia con la scuola primaria; quelle volte alla realizzazione di progetti e di percorsi formativi che consentano l'acquisizione di crediti spendibili nei due sistemi e, infine, quelle dirette a innovare gli obiettivi generali e specifici dei percorsi di studio di ogni ordine e grado, adeguandoli alle nuove esigenze derivanti dall'integrazione dei sistemi educativi europei, con particolare riferimento all'insegnamento delle lingue e all'alfabetizzazione tecnologica. Dopo l'accoglimento dell'ordine del giorno da parte del rappresentante del Governo, la Commissione procede alle dichiarazioni di voto finali sul mandato al relatore a riferire in Assemblea. Esprimono voto contrario la senatrice Albertina Soliani e il senatore Mauro Betta (Per le autonomie). Esprimono invece voto favorevole il senatore Francesco Bevilacqua (Alleanza nazionale), il senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) e il senatore Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro). La Commissione conferisce, infine, mandato al presidente relatore Asciutti di **riferire favorevolmente all'Assemblea** sul disegno di legge, con le modifiche apportate, e di proporre l'assorbimento in esso del disegno di legge n. 1251 e della petizione n. 349, autorizzandolo peraltro ad apportare le ulteriori modifiche formali che si rendessero necessarie.

### Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

La Commissione in data 2 ottobre, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale, procede all'audizione di una rappresentanza della Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). L'intervento del capo missione per l'Italia e coordinatore regionale per il Mediterraneo dell'OIM, Luca Dall'Oglio, è incentrato sulle caratteristiche più generali dell'intervento dell'organizzazione in materia di lotta alla tratta degli esseri umani mentre quello della responsabile operativa dei progetti della medesima organizzazione, Giulia Falzoi, è diretto a illustrare le linee guida operative in Europa e in Africa. Dall'Oglio ricorda, fra l'altro, l'impegno e la partecipazione attiva dell'Italia ai lavori dell'ultima conferenza di Bruxelles sulla tratta degli esseri umani, sottolineando però che i Paesi firmatari, tra cui anche l'Italia, stanno ratificando con ritardo la convenzione dell'ONU per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale e i relativi protocolli riguardanti la tratta delle persone in particolare di donne e bambini, l'immigrazione clandestina e il commercio illegale di armi da fuoco. Si sofferma, poi, sull'attività di prevenzione svolta dall'OIM, sull'attività di ricerca finalizzata ad accertare i meccanismi del fenomeno per approntare risposte adeguate e sull'impegno per raggiungere elevati livelli di cooperazione con le forze sociali e istituzionali che operano nei Paesi di origine, di transito, di destinazione e con le forze di polizia. Giulia Falzoi sottolinea come per contrastare efficacemente la grave violazione dei diritti umani connessa con lo sfruttamento dei fenomeni migratori sia necessaria una strategia coerente e integrata. Premettendo che tra le immigrate avviate alla prostituzione in Italia viene registrata una forte presenza di donne nigeriane e albanesi cui, negli ultimi tempi, si sono aggiunte donne romene, moldave, ucraine, bulgare, procede a illustrare un progetto realizzato dall'OIM finalizzato a offrire alle vittime di tratta in Italia l'opzione concreta del ritorno volontario e della reintegrazione in patria. Infine, per quanto riguarda l'area della regione balcanica e dell'Europa orientale, l'esponente illustra alcune iniziative volte a conseguire il sostegno delle istituzioni locali nelle aree geografiche coinvolte dal fenomeno.

Il 27 novembre la Commissione procede all'audizione di don Oreste Benzi dell'Associazione Papa Giovanni XXIII sul tema della tratta degli esseri umani. Ricordando l'attività svolta dall'Associazione, l'esponente si sofferma in particolare sui progetti avviati in Nigeria. Sottolinea, poi, come l'associazione abbia contribuito sino a oggi a liberare dalla prostituzione ben 4.000 ragazze, provenienti per la maggior parte dall'Albania, dalla Moldavia, dalla stessa Nigeria, dalla Romania, dall'Ucraina. Infine, soffermandosi sul *modus operandi* dell'Associazione, don Benzi ricorda che il contatto degli operatori con le ragazze avviene in forma diretta, in strada, al fine di acquisirne la fiducia e di indurle a recarsi in una casa di accoglienza dove vengono accudite e avviate a una professione che permetta loro di reinserirsi nel tessuto sociale.

## Camera dei deputati

### Commissione affari costituzionali

*Tutela delle parti  
nei procedimenti civili*

In data 9 luglio il Comitato pareri procede all'esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al Tribunale per i minorenni.

Il presidente Pierantonio Zanettin (Forza Italia), illustrando il contenuto del disegno di legge, spiega come esso sia diretto a prorogare, in via transitoria e fino all'entrata in vigore della disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, nonché della revisione del procedimento di cui all'articolo 336 del codice civile, e comunque non oltre il 30 giugno 2003, il termine già fissato al 30 giugno 2002 dal decreto legge n. 150 del 2001, per consentire l'ultrattività delle disposizioni processuali contenute nel titolo II, capo II, della legge 184/83, recante la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché del vigente articolo 336 del codice civile. Il Comitato, ritenuto che non sussistano motivi di rilievo sugli aspetti di legittimità costituzionale, approva la proposta di parere formulata dal relatore ed esprime **parere favorevole**.

*Convenzione europea  
sull'esercizio dei diritti  
dei fanciulli*

Il 1° ottobre la Commissione si riunisce in sede consultiva di Comitato per i pareri per l'esame del disegno di legge di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo*, approvata a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Non essendovi nulla da osservare relativamente ai profili di competenza della Commissione, viene espresso **parere favorevole**.

### Commissione affari esteri

*Convenzione  
europea  
sull'esercizio  
dei diritti  
dei fanciulli*

Il 23 luglio la Commissione inizia in sede referente, in presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica, l'esame del disegno di legge diretto alla ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Il presidente relatore Gustavo Selva (Alleanza nazionale) illustra l'esigenza di ratifica della convenzione sottolineando l'intento di favorire una sempre maggiore uniformità fra le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, particolarmente in materia di esercizio effettivo dei diritti riconosciuti ai minori. L'esponente procede all'illustrazione dei principali aspetti di attenzione ai minori contenuti nella convenzione. È riconosciuto il diritto dei minori a essere informati e a essere autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardano dinanzi a un'autorità giudiziaria (articolo 2), e viene posto a carico dell'autorità giudiziaria (articolo 6) il dovere di disporre di elementi sufficienti prima di prendere una qualsiasi decisione, di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni. È, inoltre, previsto un obbligo di operare con solerzia da parte del-

l'autorità giudiziaria (articolo 7) e addirittura di procedere d'ufficio (articolo 8) nei casi di minaccia al benessere del minore. Infine, il relatore ricorda che a livello europeo è prevista l'istituzione di un Comitato permanente (articoli da 16 a 19), composto da uno o più delegati per ogni Paese, che ha il compito di seguire tutte le questioni concernenti l'interpretazione o l'attuazione della convenzione, proponendo emendamenti e fornendo assistenza e consulenza agli organi nazionali. In conclusione, raccomanda la ratifica della convenzione in oggetto.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica, nell'auspicare la ratifica della convenzione, alla quale hanno finora proceduto sette Stati, pone l'accento sulle profonde modifiche della cultura giuridica del nostro Paese che la convenzione stessa introduce.

Seguono alcuni interventi tra cui quello della deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) che dichiara l'assenso del proprio gruppo alla ratifica della convenzione. Nella stessa direzione sono rivolti gli interventi dei deputati Alberto Michellini (Forza Italia), Giuseppe Naro (Unione democraticocristiana e di centro) e Valdo Spini (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Il deputato Gian Paolo Landi di Chiavenna (Alleanza nazionale), nell'annunciare l'orientamento favorevole del suo gruppo sulla ratifica della convenzione, esprime tuttavia perplessità sulla partecipazione dei minori alle procedure che li riguardano dinanzi all'autorità giudiziaria, rilevando come spesso il coinvolgimento in sede giudiziaria del minore, già fortemente traumatizzato da un lungo periodo di conflitti in ambito familiare, conduca a un'esasperazione del suo stato d'animo e renda ancora più forte il trauma subito. Concluso l'esame preliminare, il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 26 settembre.

In tal sede il Presidente avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni giustizia, bilancio, affari sociali e Unione europea. Avverte altresì che non è stato ancora espresso il parere della Commissione affari costituzionali. Rinvia, quindi, nuovamente il seguito dell'esame ad altra seduta.

In data 1° ottobre la Commissione in sede referente conclude l'esame del disegno di legge inerente alla ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli. In particolare, la Commissione delibera all'unanimità di conferire il mandato al relatore a **riferire in senso favorevole all'assemblea**.

### *Tratta di esseri umani*

Il 1° ottobre la Commissione si riunisce per ascoltare il resoconto del presidente Gustavo Selva (Alleanza nazionale) riguardante la missione svolta a Bruxelles in occasione della conferenza europea sulla prevenzione e sulla lotta alla tratta di esseri umani. Il Presidente deposita una relazione scritta nella quale si spiega che la Conferenza, cui hanno tra l'altro preso parte rappresentanti di istituzioni comunitarie, dei Governi e Parlamenti nazionali dei Paesi membri, Paesi candidati e Paesi terzi, si è svolta nel quadro delle iniziative patrocinati dal programma *STOP* della Commissione europea per l'incentivazione di scambi, di formazione e di cooperazione, destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta di donne

e minori e lo sfruttamento sessuale di minori. I tre fondamentali temi oggetto della conferenza sono stati la prevenzione del traffico di esseri umani, la protezione dei testimoni e delle vittime della tratta e la cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa. Il tema della prevenzione, in particolare, è stato poi affrontato nel quadro di una trattazione complessiva e organica, alla luce delle risoluzioni della Commissione e delle raccomandazioni del Consiglio, e comprensiva, oltre che degli aspetti relativi alla repressione del reato, anche di quelli attinenti al trattamento delle vittime, sotto il profilo dell'assistenza psicologica e sociale e dell'informazione preventiva rivolta alle potenziali vittime del traffico. Per quanto riguarda il tema della protezione dei testimoni e delle vittime, largo spazio è stato dato nel corso della discussione al riconoscimento di un particolare *status* giuridico alle vittime del traffico di esseri umani, inclusivo dell'adozione di speciali misure di protezione a tutela dei testimoni e delle vittime, tali da consentire l'abbattimento della rete di sfruttamento fondata sulla dipendenza della vittima dal proprio sfruttatore. Infine, sul versante della cooperazione giudiziaria e di polizia nella conferenza si è ribadita la necessità di pervenire a una rete collaborativa internazionale più stretta, fondata su una più efficiente cooperazione fra autorità giudiziarie e di polizia a livello internazionale, anche attraverso un potenziamento dell'attività di monitoraggio e di controllo dei flussi migratori interessati dal problema del traffico di esseri umani. Al termine dei lavori la conferenza ha deliberato di adottare, previa la valutazione di ulteriori apporti emendativi, il testo di una dichiarazione in cui è contenuta un'estensiva definizione del traffico degli esseri umani e un appello alla comunità internazionale finalizzato a costruire a un livello nazionale, europeo e internazionale un'efficace e coordinata politica di contrasto al fenomeno.

### **Commissione affari sociali**

#### *Asili nido*

Il 3 luglio la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge in tema di asili nido alla presenza della sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. La relatrice Francesca Martini (Lega Nord Padania), osserva preliminarmente che la valutazione degli emendamenti presentati si è ispirata all'intento di predisporre una normativa che rappresenti un'adeguata cornice per le iniziative regionali nel rispetto della modifica del titolo V parte seconda della Costituzione e raccomanda l'approvazione dei propri emendamenti esprimendo parere favorevole sull'emendamento Donato Renato Mosella (Margherita DL - l'Ulivo) e contrario sulle restanti proposte emendative. La sottosegretaria Grazia Sestini concorda con il parere espresso dal relatore e il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Il 17 ottobre la Commissione in sede referente prosegue alla presenza della sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Il presidente Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro), per agevolare i lavori della Commissione, propone di procedere all'adozione di un nuovo testo base - elaborato dalla relatrice dopo sostanziali approfondi-

menti della materia – e di fissare un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti, considerando superati gli emendamenti e articoli aggiuntivi già presentati. La Commissione delibera l'adozione del nuovo testo base e il termine per la presentazione degli emendamenti.

Le sedute del 6 e del 27 novembre sono dedicate all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 1, riguardante le finalità del provvedimento, e all'articolo 2 in tema di sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, sempre alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Durante la prima seduta sono illustrate dalla deputata Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo), le finalità di alcuni emendamenti volti a eliminare il riferimento agli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, che affermano una tipologia di famiglia fondata sulla coppia regolarmente sposata. La deputata spiega che questo potrebbe determinare una disparità di trattamento in relazione alla diversità di situazioni familiari, in ordine alla predisposizione delle graduatorie, rilevando che i bambini che nascono da coppie coniugate o conviventi devono avere gli stessi diritti per quanto riguarda l'accesso agli asili nido e ai servizi per l'infanzia.

Nel corso della seduta del 27 novembre la Commissione respinge l'emendamento della deputata Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a sostituire la definizione di servizi sperimentali a quella di servizi innovativi con riferimento ai micro nidi e gli asili nido all'interno dei luoghi di lavoro, i nidi familiari e condominiali. La relatrice motiva il proprio parere contrario a questo emendamento, osservando che la sperimentazione presuppone un'esperienza delimitata entro un arco di tempo oggetto di monitoraggio.

Il 3 dicembre la Commissione procede all'esame delle proposte emendative dirette ad apportare modifiche letterali al comma 1 dell'articolo 3, riguardante la fascia di età dei destinatari degli asili nido.

Infine, con la costante presenza del rappresentante del Governo, la Commissione procede nelle sedute del 10 e del 17 dicembre all'esame dei restanti emendamenti riferiti agli articoli 3 e 4 in tema di servizi integrativi e all'articolo 5 in tema di servizi innovativi. Il seguito dell'esame viene rinviato ad altra seduta.

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

Il 17 settembre la Commissione inizia l'esame del disegno di legge in materia di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. La relatrice Francesca Martini (Lega Nord Padania) evidenzia che la ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli interviene dopo un notevole lasso di tempo dalla sua stipula e osserva che con tale provvedimento la tutela di cui gode il minore nell'ordinamento nazionale viene ulteriormente rafforzata. Infine, procede all'illustrazione analitica dell'intero articolato, soffermandosi in particolare

sul diritto del minore a essere informato e a essere autorizzato a partecipare alle procedure che lo riguardano dinanzi a una autorità giudiziaria, diritto che si traduce nella facoltà di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato e di poter esprimere la propria opinione, oltre che di essere informato sulle eventuali conseguenze che da tale comportamento potrebbero derivare. Illustra, poi, alcuni diritti procedurali supplementari previsti dal disegno di legge, quali l'assistenza da parte di una persona di fiducia, ovvero la designazione di un rappresentante, di solito un avvocato. Evidenzia alcuni obblighi che sono stati, inoltre, posti a carico dell'autorità giudiziaria, quali quello di disporre di elementi sufficienti prima di assumere una qualsiasi decisione, di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni, di consentire al minore stesso di esprimere la propria opinione, di cui deve tenersi debitamente conto. È previsto, sempre nell'interesse del minore, l'obbligo da parte dell'autorità giudiziaria di operare con solerzia (articolo 7) e addirittura di procedere d'ufficio (articolo 8) nei casi di minaccia al benessere del minore medesimo. Rileva quindi che la convenzione rivolge specifica attenzione alla designazione del rappresentante del minore e alle funzioni a esso attribuite che presentano particolare rilevanza in quanto il rappresentante subentra al genitore, ove impedito a intervenire in ragione di un conflitto di interessi sorto con il minore stesso. Conclusa l'illustrazione dei singoli articoli, alla luce delle considerazioni esposte, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** della relatrice.

#### *Vaccinazioni obbligatorie*

La Commissione inizia il 5 dicembre in sede referente l'esame di una proposta di legge volta ad apporre modifiche alla legge 210/92 sull'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie. Interviene il sottosegretario di Stato per la Salute Cesare Corsi. La relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale) ricorda che il provvedimento in esame interviene sulla disciplina concernente gli indennizzi pagati dallo Stato in favore dei soggetti che abbiano riportato menomazioni irreversibili in conseguenza di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati. In particolare, spiega che la proposta di legge non reca una proroga di termini ma rimuove l'onere, oggi previsto in capo agli aventi diritto all'indennizzo, di presentare la relativa domanda entro un termine perentorio di tre anni ovvero dieci a seconda della patologia contratta (art. 3 legge 210/92), decorrenti dal momento della conoscenza del danno. Ricorda, poi, l'intervento della Corte costituzionale che con la sentenza 14-22 giugno 1990, n. 307, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1966, n. 51 (obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica) nella parte in cui non prevedeva a carico dello Stato un'equa indennità per il caso di danno derivante da contagio e da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato da bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo. Sottolinea, quindi, lo stridente contrasto tra un diritto solennemente sancito dall'articolo 1, nonché riconosciuto e protetto dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 307 del giugno 1990, e l'arti-

colo 3 della medesima legge che, limitando in modo perentorio la tempistica della relativa domanda, tende a renderlo in definitiva inefficace, atteso che diverse famiglie italiane non hanno più tempi utili per vedersi riconoscere un diritto che come tale non può soffrire di alcun tipo di termine.

Il sottosegretario Cesare Corsi sottolinea la dolorosa situazione in cui sono venute a trovarsi le famiglie dei minori che hanno subito danni dalla vaccinazione antipoliomelite. Evidenziata la necessità di valutare il testo in esame alla luce delle competenze regionali, rileva, tuttavia, che il provvedimento concerne un diritto strettamente connesso a quello alla salute e che in base all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione spetta allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie. Il seguito dell'esame è rinviato.

### Commissione bilancio

#### Oratori

Durante le sedute del 9 e 16 luglio il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in tema di oratori parrocchiali alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Gioacchino Alfano (Forza Italia) ricorda preliminarmente che la Commissione bilancio ha già esaminato il nuovo testo del provvedimento elaborato dalla Commissione affari sociali nella seduta del 25 giugno 2002 e ha espresso su di esso parere favorevole. Il Comitato pertanto esprime **parere favorevole** sugli emendamenti trasmessi dall'Assemblea **a esclusione di alcuni**, in particolare l'emendamento e subemendamento sull'articolo aggiuntivo Gianantonio Arnoldi (Forza Italia) riguardante gli accantonamenti che i Comuni sono tenuti a riservare per gli immobili e le attrezzature fisse degli oratori parrocchiali, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura.

#### Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 9 luglio il Comitato alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, procede all'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge 126/02 recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni. Il relatore Marino Zorzato (Forza Italia), rilevato che dall'attuazione del decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, propone di esprimere parere favorevole sul testo del provvedimento con il consenso del sottosegretario di Stato e la conseguente **approvazione** del Comitato.

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

In data 24 settembre il Comitato, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, procede con l'esame del disegno di legge di ratifica della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Il presidente della seduta Gaspare Giudice (Forza Italia), sostituendo il relatore in ragione dell'esigenza di esprimere tempestiva-

mente il parere richiesto, osserva che la convenzione mira a promuovere i diritti dei fanciulli concedendo loro diritti procedurali o facilitandone il loro esercizio, vigilando affinché i medesimi siano, direttamente o tramite altre persone o organi, informati e autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardino davanti l'autorità giudiziaria. Si sofferma, quindi, sulle norme suscettibili di determinare effetti finanziari di competenza della Commissione bilancio: la previsione del patrocinio legale e della consulenza giuridica gratuiti per la rappresentanza dei fanciulli nelle procedure che li interessano dinanzi all'autorità giudiziaria, per le fattispecie previste negli articoli 4 e 9, relativi al diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale in casi determinati nonché alla designazione medesima; l'istituzione di un Comitato permanente per il monitoraggio dell'attuazione della convenzione. Rilevato che la quantificazione dell'onere derivante dall'attuazione del provvedimento appare corretta, per quanto riguarda la copertura finanziaria fa presente che l'accantonamento utilizzato presenta la necessaria capienza ed espone un'apposita voce programmatica e quindi il Comitato **approva**.

In data 17 dicembre la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per i pareri prosegue l'esame del disegno di legge di ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Guido Crosetto (Forza Italia), ricorda che la Commissione bilancio nella seduta del 24 settembre 2002 ha già esaminato il disegno di legge in questione e ha espresso su di esso parere favorevole. La Commissione di merito non ha successivamente apportato modifiche al testo medesimo. Dopo aver segnalato che l'accantonamento utilizzato espone un'apposita voce programmatica e presenta le necessarie disponibilità, propone di prospettare una riformulazione della clausola di copertura finanziaria che, da un lato, preveda la decorrenza dell'autorizzazione di spesa dall'anno 2003 e, dall'altro, imputi il relativo onere all'accantonamento del Fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero degli affari esteri relativo al triennio 2003-2005, nel presupposto che il provvedimento venga definitivamente approvato dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2003. Il sottosegretario Vito Tanzi concorda con il relatore, che formula quindi proposta di parere favorevole con condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

#### *Indennità di maternità*

La Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per i pareri inizia in data 10 dicembre alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, l'esame della proposta di legge recante modifiche delle disposizioni sull'indennità di maternità per le lavoratrici autonome. Il presidente della seduta Gaspare Giudice (Forza Italia) osserva che il provvedimento, privo di relazione tecnica, modifica la normativa vigente in materia di indennità di maternità, al fine di porre rimedio al disequilibrio finanziario della gestione delle casse professionali. Spiega, inoltre, come tale disequilibrio sia ascrivibile all'attuale disciplina normativa che, da un lato, determina in cifra fis-

sa il contributo di maternità a carico di ciascun iscritto; dall'altro, commisura l'indennità di maternità al reddito percepito dal beneficiario. Dopo aver ricordato che la Commissione bilancio ha già esaminato il provvedimento nella seduta del 18 settembre 2002 e ha espresso parere favorevole, fa presente che il provvedimento è di nuovo all'esame della Commissione bilancio in quanto la Commissione di merito ne ha chiesto il trasferimento alla sede legislativa. Poiché la Commissione di merito non ha modificato il testo del provvedimento, la Commissione conferma il **parere favorevole** già espresso.

### Commissione cultura

#### *Diritto allo studio e parità scolastica*

Il 2 luglio la Commissione inizia in sede referente l'esame di quattro disegni di legge in tema di diritto allo studio e parità scolastica. Il relatore Antonio Palmieri (Forza Italia), svolge preliminarmente una relazione articolata in tre parti. La prima consiste in un'introduzione culturale e politica per inquadrare correttamente la questione e la linea di pensiero nella quale essa si inserisce, nonché per tentare di cogliere gli elementi di fondo unificanti delle quattro proposte di legge all'attenzione della Commissione. Nella seconda parte della relazione affronta invece nel merito l'illustrazione delle proposte di legge, giungendo quindi alla terza parte di carattere metodologico. L'intervento prende le mosse dalla descrizione di un'errata concezione di servizio pubblico rimasta in vita per molto tempo. Tale concezione, fondata su una confusione tra il termine pubblico e il termine statale, è stata superata nell'ambito della scuola dalla legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*. Tale legge, sancendo la funzione pubblica delle scuole non statali, ha riconosciuto che «il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e dagli enti locali». Il relatore, peraltro, sottolinea la necessità di introdurre strumenti che colmino la lacuna lasciata aperta dalla legge 62/00, la quale pur riconoscendo la parità giuridica non dà alcuna indicazione su come realizzare la parità economica, unica misura in grado di dare la parità scolastica, garantendo la libertà di scelta per le famiglie, a prescindere dalle loro condizioni di reddito. Tra i vari strumenti possibili per attuare la parità e portare a compimento il dettato della legge 62/00, il relatore si sofferma su quello del buono-scuola. Spiega come esso sia stato definito una «carta di liberazione per le famiglie meno abbienti», perché consente alle famiglie di scegliere liberamente la scuola alla quale iscrivere i propri figli, senza limitazioni dovute al reddito. La seconda parte dell'intervento è diretta a illustrare i contenuti essenziali e le principali differenze tra le quattro proposte di legge in esame riguardanti i modi con cui garantire la libertà di scelta di famiglie e studenti. Il relatore sottolinea, in particolare, come la proposta di Fabio Garagnani (Forza Italia) sia l'unica che, muovendosi nel solco della normativa vigente intende armonizzare le varie discipline regionali. In conclusione, il relatore propone di dividere i lavori in due fasi. Una prima fase di approfondimento, finalizzata alla discussione sulla relazione, per capire gli orientamenti delle forze politiche, nonché allo svol-

gimento di audizioni sul funzionamento della legge 62/00 e sul funzionamento delle leggi sul buono-scuola regionali. La seconda fase di decisione, dedicata alla scelta delle modalità di prosecuzione dell'esame.

*Educazione civica,  
ambientale e sanitaria*

Il 1° ottobre, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, la Commissione in sede referente inizia l'esame di alcune proposte di legge accomunate dalla medesima finalità di rendere autonomo e obbligatorio l'insegnamento scolastico di tre determinate materie: l'educazione civica, ambientale e sanitaria. In merito all'educazione sanitaria nelle scuole, la relatrice Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), ricorda che con l'articolo 139 del decreto legislativo 122/98 è stato affidato ai Comuni, anche in collaborazione con le Comunità montane e le Province e d'intesa con le istituzioni scolastiche, lo svolgimento di iniziative in questa materia. Alcune specifiche iniziative hanno riguardato anche la prevenzione dell'AIDS e delle tossicodipendenze. La proposta di legge in esame prevede l'introduzione dell'educazione alla salute nelle scuole di ogni ordine e grado, come materia d'insegnamento, obbligatoria e autonoma, attribuendo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la definizione dei curricula e all'autonomia scolastica la definizione dei programmi, delle modalità e dei tempi dell'insegnamento, indicando alcuni criteri generali quali il numero minimo di tre ore d'insegnamento mensili e la fissazione di autonomi momenti di verifica e i requisiti per i docenti. La relatrice procede, poi, a illustrare il contenuto della proposta di legge di iniziativa del deputato Gennaro Malgieri (Alleanza nazionale), anch'essa recante disposizioni per l'introduzione nelle scuole secondarie di primo e secondo grado dell'insegnamento dell'educazione alla salute. Per quanto concerne l'educazione civica, il relatore osserva che essa è attualmente prevista nei curricula ufficiali della scuola elementare e della scuola secondaria inferiore come materia di studio associata, generalmente, alla storia e alla geografia. Spiega, che lo scopo della proposta di legge di iniziativa del deputato Eolo Giovanni Parodi (Forza Italia) è quella di far assumere a tale insegnamento una propria autonomia didattica, con attività di valutazione e verifica autonome. Infine, la relatrice si sofferma sulle proposte di legge di iniziativa dei deputati Giovanni Parodi e Nino Sospiri (Alleanza nazionale) che recano l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione ambientale nelle scuole italiane, rendendolo obbligatorio nelle scuole di ogni ordine e grado, come materia autonoma. La relatrice osserva come tutte le proposte di legge in esame siano strutturate secondo uno schema che tiene conto della normativa vigente in materia di definizione dei curricula nazionali e di autonomia scolastica: in esse è, infatti, contenuto espressamente il richiamo al decreto del Presidente della Repubblica n. 275/99. Ricorda, inoltre, che la definizione dei curricula scolastici è disciplinata dall'articolo 205 del testo unificato sulla scuola che rimette a regolamenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la determinazione delle materie di insegnamento, con il relativo quadro orario. In tal senso, non appare a suo avviso del tutto coerente l'utilizzo dello strumento legislativo, in tutte le proposte di legge in esame. Rile-

va che profili problematici possono porsi rispetto all'articolo 117 della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva statale unicamente la definizione delle norme generali sull'istruzione mentre i provvedimenti in discussione recano una disciplina che può considerarsi di dettaglio.

L'esame di questi progetti di legge viene abbinato nella seduta del 27 novembre all'esame dei progetti di legge in tema di norme generali sull'istruzione.

### *Istruzione e ricerca*

Il 1° ottobre la Commissione in sede consultiva procede all'audizione del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, sugli orientamenti del Governo in materia di istruzione, università e ricerca. Con riferimento alla scuola, il Ministro sottolinea due importanti risultati dell'azione di governo: per due anni consecutivi il Governo ha assicurato la regolarità dell'inizio delle lezioni e dell'avvio dell'anno scolastico, prevedendo la presenza nella classe dei docenti, sia insegnanti di ruolo sia supplenti; il secondo risultato riguarda l'avvenuta assunzione di un elevato numero degli aventi diritto. Il Ministro approfondisce, poi, alcune tematiche: le procedure adottate per le operazioni di nomina dei docenti specializzati per il sostegno ai disabili; la copertura dei posti vacanti dei dirigenti scolastici; il problema del rinnovo contrattuale per il personale docente e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Il Ministro illustra, quindi, un progetto di sperimentazione nazionale riferito alla scuola dell'infanzia e al primo anno di quella primaria avente a oggetto sia aspetti didattico-pedagogico sia aspetti organizzativi; richiama, inoltre, la previsione di un ricorso al sistema dell'*e-learning* nonché la previsione di un periodo di due settimane di *full immersion* in università europee, per la parte relativa all'insegnamento della lingua inglese, elemento integrante del progetto di sperimentazione. Sempre nell'ambito dei progetti richiamati, il Ministro si sofferma su un'altra importante iniziativa relativa ai protocolli di intesa stipulati con le Regioni: ricorda tra quelli volti a sperimentare percorsi alternativi di formazione professionale, quelli firmati con Lombardia, Piemonte, Lazio, Molise e Puglia. Da ultimo affronta sommariamente due ulteriori aspetti: l'uno riguardante lo stato giuridico degli insegnanti di religione, l'altro inerente all'avvio di un progetto pilota per la valutazione del servizio scolastico riguardante circa duemila scuole, autocandidatesi per tale iniziativa.

Nella seduta del 23 ottobre il Ministro prosegue la sua audizione elencando alcuni importanti elementi che a suo avviso contribuiscono a comporre l'autonomia scolastica; la flessibilità organizzativa in riferimento alla rigidità e all'eccessiva estensione dell'orario di lezione, il sistema di valutazione come informazione alle scuole, la formazione continuata degli insegnanti e la loro professionalizzazione, la promozione della ricerca. Da ultimo si sofferma sul collegamento della riforma scolastica con le misure previste dal disegno di legge finanziaria. In particolare, per quanto riguarda l'orario di insegnamento dei docenti ribadisce la necessità del completamento del numero di ore contrattuali, delle diciotto ore settimanali, asse-

rendo che l'obiettivo è quello di definire l'organico di istituto mediante un graduale assorbimento dei posti di insegnamento su più scuole che creano disagio sia agli insegnanti sia all'organizzazione didattica nei singoli istituti scolastici.

### *Insegnamento di storia*

Il 16 ottobre, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, la Commissione inizia la discussione della risoluzione proposta dal deputato Fabio Garagnani (Forza Italia) avente a oggetto l'insegnamento di storia nelle scuole di ogni ordine e grado. Il deputato, dopo aver richiamato il fondamentale ruolo di tale insegnamento nel quadro complessivo della formazione dei giovani, nonché la riforma dei programmi che ha dato ampio spazio alla storia contemporanea e il particolare rilievo assunto dal rapporto tra ricostruzione storica dell'identità nazionale e la prospettiva dell'unificazione europea, richiama il momento particolarmente significativo dell'attività della scuola rappresentato dall'adozione dei libri di testo. Dopo aver citato alcuni libri di testo, sottolinea l'importanza che l'insegnamento della storia, in particolare di quella contemporanea, si svolga secondo criteri oggettivi rispettosi della verità storica e della personalità dei discenti, attraverso l'utilizzo di testi che tengano conto, in modo obiettivo, di tutte le correnti culturali e di pensiero. La sottosegretaria di Stato Valentina Aprea afferma che il Governo non può entrare nel merito di questioni che attengono a libertà personali e collegiali e invita la Commissione a svolgere un approfondito dibattito sul tema piuttosto che giungere a un voto.

La seduta del 22 ottobre si apre con l'intervento della deputata Alba Sasso (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale, soffermandosi sulla questione dei libri di testo, dichiara di non condividere il giudizio espresso dal deputato Garagnani sulla faziosità dei manuali di storia e osserva che questi ultimi vengono scelti dagli organi collegiali, nei quali sono rappresentate tutte le componenti della scuola.

La seduta del 20 novembre è interamente dedicata alla discussione circa la proposta avanzata dal deputato Garagnani di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sui temi della risoluzione, ottenendo così il ritiro della risoluzione da parte del proponente. La proposta non viene accolta e l'esame della risoluzione prosegue in data 10 dicembre.

In tale sede interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il deputato Carlo Carli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), dopo aver ripercorso il tema dell'insegnamento della storia e l'uso strumentale che di essa è stato fatto nel corso dei secoli sottolinea le garanzie offerte dall'articolo 33 della Costituzione (libertà dell'insegnamento dell'arte e delle scienze), nonché del nuovo articolo 117 lettera n), che affida alla legislazione esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione. In conclusione, ribadisce la profonda contrarietà del suo gruppo alla risoluzione in esame che a suo avviso intacca il principio costituzionale dell'indipendenza e della libertà della scienza. Invita, quindi, i presentatori a ritirarla per rispetto dell'autonomia

della scuola, della scienza e della cultura. Segue l'intervento del deputato Alessio Butti (Alleanza nazionale) il quale sostenendo la presenza, in alcuni testi oggi adottati nelle scuole superiori, di forme di propaganda ideologica, ritiene la risoluzione diretta a modificare i programmi scolastici un mezzo per perseguire la ricerca della verità storica.

L'11 dicembre si procede alla votazione della risoluzione stessa. Dichiarò il voto favorevole del proprio gruppo la deputata Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), mentre dichiarò voto contrario i deputati Titti De Simone (Rifondazione comunista), Giovanna Grignaffini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Andrea Colasio (Margherita DL - l'Ulivo). La risoluzione è **approvata** dalla Commissione.

*Istruzione  
e formazione  
professionale*

Il 26 novembre la Commissione in sede referente prosegue l'esame delle proposte di legge in materia di definizione delle norme generali sull'istruzione. Il presidente Ferdinando Adornato (Forza Italia) dopo aver preannunciato una serie di audizioni informali volte ad acquisire le considerazioni e le proposte dei soggetti coinvolti nella riforma, propone di procedere all'abbinamento delle proposte di legge concernenti l'insegnamento delle materie relative all'educazione civica, ambientale e sanitaria, ai progetti di legge inerenti alla definizione delle norme generali sull'istruzione sottoposti all'attuale esame della Commissione. La Commissione consente e la relatrice Angela Napoli (Alleanza nazionale), illustrando i contenuti dei provvedimenti in esame, richiama alcune norme del Trattato istitutivo della Comunità europea che attribuiscono all'Unione europea una competenza generale per la deliberazione degli indirizzi e delle azioni incentivanti in materia di istruzione e formazione professionale. Ricorda, inoltre, che il 14 febbraio 2002 il Consiglio europeo ha adottato un programma di lavoro da realizzare entro il 2010 per i sistemi di istruzione e di formazione. La relatrice procede, poi, a un'analisi comparativa del settore educativo nei maggiori Stati europei. Passando all'analisi della realtà italiana, ricorda la ridefinizione del ruolo dello Stato e delle autonomie locali, stabilita dalla modifica del titolo V della Costituzione italiana. Entrando nel merito del disegno di legge trasmesso dal Senato, osserva come esso definisca una disciplina generale in materia di istruzione partendo da alcuni essenziali presupposti quali il rispetto della Costituzione, che sancisce il diritto allo studio per tutti e il rispetto delle specifiche competenze legislative sulla materia, ripartite tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Procede, quindi, a una sommaria descrizione dell'intero articolato del disegno di legge governativo soffermandosi in particolare sull'articolo 2 inerente alla 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, quindi, illustrati l'articolo 3, concernente le verifiche del sistema educativo, l'articolo 5 riguardante la formazione degli insegnanti, l'articolo 6 sulle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'esame riprende il 27 novembre e la seduta si apre con l'intervento del ministro Letizia Moratti, la quale, dopo avere evidenziato l'aspetto dell'integrazione europea, sottolinea l'importanza della proposta didattica rivolta a tutti i ragazzi della secondaria rappresentata dall'alternanza tra scuola e lavoro.

Il 17 dicembre la relatrice Angela Napoli, esponendo l'esito delle audizioni informali svolte dalla Commissione cultura, rileva le principali questioni sollevate da più parti nel corso delle audizioni stesse. Ricorda sia la questione dell'anticipo dell'età per l'ammissione alle scuole dell'infanzia e delle elementari, sia quella relativa alla dualità dei percorsi formativi del secondo ciclo scolastico. Su quest'ultima tematica, precisa che sono state richieste garanzie precise rispetto alla qualità del secondo canale formativo e alla flessibilità dei percorsi. Rileva, inoltre, che da parte di alcuni soggetti auditi sono state richieste garanzie in merito al mantenimento dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. Rispetto alle quote riservate alle Regioni è stata espressa la preoccupazione che esse diventino di competenza esclusiva delle Regioni stesse. Osserva, inoltre, che sono state espresse perplessità e talune considerazioni critiche sulla valutazione biennale e sull'esame di Stato da svolgersi attraverso commissioni interne. Infine, oltre all'opportunità di prevedere adeguate risorse finanziarie per l'attuazione del provvedimento in titolo, sono stati chiesti numerosi chiarimenti in merito all'incidenza che avrà su questo il disegno di legge costituzionale relativo alla devoluzione, già approvato dal Senato. Seguono brevi interventi del deputato Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo), diretto a chiedere chiarimenti al Governo in merito agli organi collegiali della scuola, e della deputata Alba Sasso (Democratici di sinistra - l'Ulivo), diretto a ottenere chiarimenti in merito al rapporto tra il disegno di legge costituzionale, recante modifiche dell'articolo 117 della Costituzione, e la "cornice strutturale" del provvedimento in esame.

Nella seduta del 19 dicembre proseguono gli interventi alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il deputato Domenico Volpini (Margherita DL - l'Ulivo) esprime il suo dissenso nei confronti della riforma in corso ritenendo che tagli consistenti ai fondi previsti per il settore della scuola disarticolino il sistema scolastico rendendolo inefficace. Prende, quindi, la parola la sottosegretaria Valentina Aprea la quale per quanto riguarda il disegno di legge costituzionale recentemente approvato in prima lettura dal Senato, osserva che il Ministero non è coinvolto da essa, poiché attiene agli aspetti di carattere istituzionale (organizzazione delle scuole, gestione del personale e delle risorse finanziarie) e non ordinamentali. La Sottosegretaria incentra quindi la sua replica sulla problematica della quota regionale dei programmi, spiegando che questa è una diretta conseguenza di un'organizzazione federalista dello Stato. A tale riguardo, richiama il modello federale spagnolo, nel quale il 65% dei programmi viene stabilito dallo Stato centrale, mentre la restante parte è di competenza delle Regioni. In ogni caso, sottolinea che le quote regionali dei programmi scolastici sono molto limitate e quindi non in grado di soffocare l'autonomia curricolare delle scuole. Il seguito dell'esame è rinviato.

Il 10 dicembre si riuniscono in sede referente le Commissioni cultura, scienza e istruzione e quella trasporti, poste e telecomunicazioni. Esse procedono, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riassetto del sistema radiotelevisivo, all'audizione di alcuni rappresentanti della Consulta qualità della RAI, del Comitato TV e minori della Federazione radio televisioni, del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e del Forum delle associazioni familiari. Interviene per primo Jader Jacobelli, coordinatore della Consulta qualità della RAI, che incentra il suo intervento sull'attività di monitoraggio della cosiddetta "qualità dovuta" dei programmi televisivi intendendo con tale espressione la verifica della maggiore o minore inadempienza delle trasmissioni della RAI agli obblighi del servizio pubblico posti dalla legge.

Segue l'intervento di Mariella Cagnetta, presidente del Comitato TV e minori della Federazione radio televisioni la quale, in relazione al disegno di legge in tema di riassetto radiotelevisivo, esprime alcune osservazioni limitatamente all'ambito della propria specifica area di competenza. Entrando nel merito, la Presidente del Comitato fa presente che tra i principi fondamentali del sistema posto a garanzia e tutela delle libertà degli utenti e dei soggetti fornitori (articolo 3 del disegno di legge), i minori non sono menzionati. Sottolinea, quindi, l'importanza di riservare attenzione particolare ai minori nella scelta, nell'acquisto e nella messa in onda di programmi e pubblicità.

Interviene, poi, Stefano Massa, rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Codacons) il quale sostiene l'importanza di prestare notevole attenzione nei confronti del minore nella sua duplice veste di utente della televisione e di soggetto raggiunto da messaggi subliminali costanti, come ad esempio, i messaggi pubblicitari più o meno occulti, generatori di bisogni che i genitori, spesso, non sono in grado di soddisfare.

L'intervento successivo è di Luisa Capitanio Santolini, presidente del Forum delle associazioni familiari ed è incentrato sull'esame dei motivi alla base delle numerose violazioni del vecchio codice di autoregolamentazione (cosiddetto "codice Prodi"). L'esponente sottolinea il fatto che in occasione delle varie denunce presentate all'autorità per le telecomunicazioni, questa è sempre intervenuta in base alla legge 223/90, che prevedeva interventi assolutamente inefficaci e privi di incisività consistenti in mere sanzioni di tipo pecuniario, senza che di ciò venisse data alcuna pubblicità. La Presidente spiega che questo ha dato luogo a una sorta di meccanismo perverso a catena, in ragione del quale non si arrivava mai a ottenere vere sanzioni non essendo la legge stessa efficace, in presenza di un'autorità del tutto inerte. Propone, quindi, che l'inadeguatezza del codice di autoregolamentazione, incapace di imporre sanzioni effettive, sia superata sostituendo alla comminazione di pene pecuniarie altri tipi di sanzioni, quali quella consistente nel mandare in onda visibile sullo schermo il messaggio con cui si comunica la violazione riscontrata dall'autorità e il conseguente oscuramento della trasmissione per dieci secondi. Richiama, infine, alcune direttive comunitarie intervenute in materia che hanno introdotto precisamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione non irradiano programmi capaci di nuocere allo sviluppo mentale e morale dei minori.

L'intervento successivo è di Francesco Canfora, componente della giunta esecutiva del Coordinamento fra associazioni per la comunicazione (Copercom) ed è diretto a esprimere alcune osservazioni, sull'articolo 4 lettera b) del disegno di legge in esame, recante il divieto di irradiare trasmissioni capaci di nuocere allo sviluppo psichico, fisico e morale del minore o che presentino scene di violenza gratuita o pornografiche. In particolare, evidenzia la difficoltà di stabilire quando si tratti di gratuità o meno, ricordando come spesso si siano addotte varie giustificazioni per escludere la gratuità della violenza, ricorrendo alla ragione "formativa" che la diffusione di certe scene potrebbe esercitare sul pubblico di riferimento.

Seguono gli interventi di alcuni componenti della Commissione. La deputata Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) dopo aver evidenziato l'inadeguatezza degli strumenti fino a oggi utilizzati per cercare di mantenere elevato il livello di qualità e il grado di tutela delle fasce più deboli, in particolare dei bambini, propone di pensare a uno specifico intervento legislativo in tal senso. Prende poi la parola il deputato Angelo Sanza (Forza Italia) il quale chiede chiarimenti sui motivi per cui l'attività svolta dalla Consulta qualità della RAI ha luogo solo in seguito alla messa in onda dei programmi, inficiando l'effetto del giudizio che viene espresso. Si chiede se sia possibile che i programmi possano essere mostrati alla Consulta prima della loro messa in onda, rendendo così effettiva la conseguenza di un eventuale giudizio negativo.

In fase di replica interviene dapprima Luisa Capitanio Santolini, la quale dichiara di ritenere necessario l'imposizione di limiti più seri, sia rispetto alla normativa precedente che al provvedimento attualmente in discussione. Segue l'intervento di Francesco Canfora che, dopo aver ricordato i divieti posti dalla legislazione vigente in tema di riproduzione delle immagini violente, ritiene importante stabilire un limite di natura quantitativa cui fare riferimento, sostenendo che è molto differente dar visione di un fatto per pochi attimi piuttosto che soffermarsi troppo a lungo.

### **Commissione giustizia**

#### *Riforma della giustizia minorile*

In data 2, 9 e 16 luglio la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per la giustizia dei minori procede all'audizione del ministro Roberto Castelli nell'ambito dell'esame dei due disegni di legge sulla riforma della giustizia minorile in materia civile e penale. Il Ministro è accompagnato dal capo del Dipartimento per la giustizia minorile Rosario Priore e dall'avvocato Sonia Viale, consulente del Ministro per la giustizia minorile. Apre la seduta il relatore ricordando le audizioni che sono già state svolte e le questioni fondamentali che hanno interessato la Commissione.

L'intervento del Ministro affronta separatamente l'esame dei due disegni di legge partendo da quello di riforma della giustizia civile. In relazione a tale proposta normativa l'esponente ricorda le varie proposte di modifica elaborate da associazioni e fondazioni dirette a effettuare una scelta tra due modelli organizzativi diversi: quello che prevede la soppressione dei tribunali per i minorenni e la lo-

ro sostituzione con una sezione specializzata presso il tribunale ordinario, ovvero quello che mira all'istituzione di un tribunale per la famiglia e i minori, con l'ampliamento delle attuali competenze del tribunale per i minorenni. Il Ministro spiega le ragioni per cui il Governo ha scelto la prima soluzione, quella che prevede l'istituzione presso i tribunali ordinari di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori e le conseguenze che questa scelta dovrebbe comportare. Il secondo tema affrontato riguarda la composizione dei collegi giudicanti e più nel dettaglio il rapporto tra componenti togati ed esperti. Il Ministro spiega la distinzione tra magistrati non togati esperti e gli esperti consulenti tecnici, ricordando che i primi sono istituzionalmente integrati nel collegio giudicante, sono nominati previa delibera del Consiglio superiore della magistratura e durano in carica tre anni; attualmente sono circa mille e generalmente sono psicologi, pedagoghi, psichiatri ed educatori. I secondi, invece, hanno un rapporto occasionale ed esterno, sono nominati dal tribunale – sulla falsariga dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) – per pareri specifici, e sono generalmente psicologi, pedagoghi, psichiatri ed educatori. I primi hanno la funzione di colmare una possibile lacuna nelle conoscenze extragiuridiche dell'organo decidente mentre i secondi, qualora richiesti, svolgono il compito di integrare nel corso dell'intero procedimento le conoscenze giuridiche. A tale premessa il Ministro fa seguire un'analisi sull'aspetto innovativo della riforma consistente nel fatto che la figura dell'esperto non scomparirà ma rimarrà come ausiliario del giudice per integrare le conoscenze giuridiche con altri elementi necessari di valutazione nel caso dei minori. Spiega, quindi, come la composizione del collegio giudicante si modificherà in tre magistrati, esclusivamente togati; mentre ai giudici non togati rimarrà il ruolo di collaborazione tecnica e di ausilio nella formazione degli elementi per il convincimento del giudice, ma gli stessi non avranno più potere decisionale. Il terzo punto trattato dal Ministro riguarda il rito minorile e la restituzione delle garanzie del contraddittorio prevista dalla riforma. Passando a esaminare il nuovo rito penale, il Ministro spiega le ragioni per cui il Governo abbia ritenuto di dovere salvaguardare l'istituto del tribunale per i minorenni, tra cui evidenzia la specificità della materia che, per la sua delicatezza, merita un esame diverso rispetto alle questioni di giustizia ordinaria. Dopo essersi soffermato sulla composizione dei collegi giudicanti, vengono trattati alcuni punti chiave della riforma: quello della minor riduzione di pena man mano che ci si approssima alla soglia legale della maggiore età; i correttivi al sistema di misure cautelari personali; infine, le norme di modifica del sistema dell'esecuzione. Il Ministro ritiene, inoltre, importante insistere sul fatto che il disegno di legge contiene anche diverse norme intese a estendere e rafforzare il sistema delle garanzie a tutela dei minori. Fa, in particolare, riferimento alle norme per le quali anche nel momento dell'elezione di domicilio deve essere assicurata la presenza dell'esercente la potestà genitoriale; che anche il giudice per le indagini preliminari, come attualmente può fare il giudice per l'udienza preliminare, possa adottare in caso di urgenza provvedimenti temporanei a protezione del minore; che l'imputato minorenne o il difensore munito di procura speciale possano consentire alla definizione del procedimento che si concluda con una condanna a pena pecuniaria o una sanzione sostitutiva; che, infine, la sentenza oggi prevista dal-

l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 /88 possa essere emessa in qualsiasi stato e grado del processo.

Il 2 luglio la Commissione prosegue in sede referente l'esame congiunto dei progetti di legge. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia), dopo aver ricordato che sono state svolte varie audizioni con esperti della materia, che hanno condotto all'acquisizione di elementi utili al lavoro della Commissione, prospetta l'opportunità di concludere l'esame dei progetti di legge prima della sospensione dei lavori parlamentari per le ferie estive, fatta salva la possibilità per i rappresentanti dei gruppi di esprimere esaustivamente le proprie posizioni politiche. Interviene quindi il deputato Tino Iannuzzi (Margherita DL - l'Ulivo) il quale, pur apprezzando la volontà manifestata dal Governo di affrontare i temi legati alla giustizia minorile, dichiara la posizione del suo gruppo fortemente divergente rispetto alle linee di fondo che caratterizzano l'iniziativa governativa.

Non essendoci altri interventi il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 4 luglio e in tale sede alcuni rappresentanti dei gruppi espongono il proprio orientamento sui provvedimenti in esame. In particolare il deputato Giuseppe Fanfani (Margherita DL - l'Ulivo) fa presente che il proprio gruppo si riconosce pienamente nelle linee guida della proposta di legge Castagnetti. Il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) manifesta talune perplessità su alcuni aspetti della riforma quali l'eliminazione dei magistrati onorari nei procedimenti civili, il frazionamento delle competenze civili e penali, ritenendo preferibile il loro accorpamento in sede circondariale, con conseguente soppressione del tribunale dei minorenni.

Il 25 luglio la Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti e adotta il disegno di legge n. 2501 del Governo quale testo base degli abbinati progetti di legge in materia di modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. Adotta inoltre il disegno di legge n. 2517 del Governo come testo base degli abbinati progetti di legge recanti misure in materia di diritto di famiglia e dei minori.

La Commissione in sede referente in data 15 ottobre prosegue l'esame delle proposte di legge recanti misure in materia di diritto di famiglia e dei minori. La seduta è interamente dedicata all'abbinamento delle proposte di legge in esame nonché all'adozione di un nuovo testo base e alla nomina di un Comitato ristretto per l'esame gli emendamenti che nel frattempo sono stati presentati.

Il 3 dicembre la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per la giustizia minorile ascolta la presidente Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), sui temi oggetto del lavoro del Comitato. Ella osserva che il Comitato stesso potrebbe essere l'organo più idoneo a fornire un supporto per l'elaborazione di progetti di legge in materia di giustizia minorile, avvalendosi con continuità di una serie di esperti che forniscono un contributo tecnico per la redazione delle varie iniziative legislative. Esprime, quindi, una valutazione positiva sulle recenti dichiarazioni del ministro Roberto Castelli

durante la conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza svoltasi a Collo-di il 20 novembre, in tema di giustizia minorile, divergenti dall'orientamento dei disegni di legge in esame. Invita, infine, i deputati a segnalare gli istituti penali minorili maggiormente significativi, al fine di programmare una serie di visite del Comitato. La Presidente suggerisce anche di finalizzare l'attività del Comitato alla realizzazione di un convegno o di un seminario della Camera sui temi della giustizia minorile, dal quale emerga un obiettivo perseguibile che registri il consenso del Governo e delle forze politiche.

La deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) richiama la relazione in materia di giustizia minorile oggetto di elaborazione da parte della Commissione bicamerale per l'infanzia. Dopo aver precisato che i tempi della sua redazione dipendono dall'andamento dei lavori del Senato, ne anticipa alcune linee di fondo: condivisione dell'accorpamento delle competenze civili e penali per quanto riguarda i minori e propensione, come soluzione alternativa alla creazione di un tribunale della famiglia, per l'istituzione di apposite sezioni presso i tribunali ordinari, diffuse il più possibile sul territorio, pur nel rispetto dei rispettivi problemi di organico. L'intervento del deputato Enrico Buemi (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) è diretto a esprimere il suo consenso sulla proposta di ricorrere a consulenti esterni che diano un supporto tecnico nell'ambito di una visione coerente dell'ordinamento esistente.

#### *Tutela delle parti nei procedimenti civili*

Il 4 luglio la Commissione in sede referente inizia l'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge 126/02 recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni. Alla seduta partecipa il sottosegretario di Stato per la Giustizia Michele Vietti e, dopo una breve illustrazione del disegno di legge da parte del relatore, intervengono i deputati Aurelio Gironza Veraldi (Alleanza nazionale), Sergio Cola (Alleanza nazionale) e Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo) i quali preannunciano il loro voto favorevole sul provvedimento in esame. Viene da ultimo fissato il termine per la presentazione degli emendamenti.

In data 9 luglio prosegue l'esame della Commissione che delibera di conferire il mandato al relatore di **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento in esame.

#### *Affidamento congiunto dei figli*

Il 4 luglio la Commissione prosegue l'esame del provvedimento recante nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli. La seduta si apre con l'illustrazione, da parte del relatore Maurizio Paniz (Forza Italia), della proposta di testo unificato volta a modificare l'articolo 155 del codice civile. Il relatore spiega che il principio ispiratore di tale testo è una diversa e maggiore attenzione nei confronti del minore, con particolare riguardo al mantenimento delle relazioni parentali con entrambi i genitori anche dopo la separazione personale di questi ultimi, in contrasto con la disciplina attualmente vigen-

te che prevede l'affidamento a un solo genitore. L'esponente spiega, inoltre, come nel testo unificato vi siano alcune norme relative all'affidamento della casa familiare, nonché provvedimenti nel caso di violazione degli obblighi di mantenimento. Tra le novità di maggior rilievo illustra l'estensione alla filiazione naturale di tutta la normativa, nonché le disposizioni in favore dei figli maggiorenni non indipendenti economicamente. Si sofferma, quindi, su talune modifiche al codice di procedura civile inerenti alla fissazione dei termini per l'udienza di comparizione delle parti e alla produzione della documentazione fiscale da parte dei coniugi al fine di fornire al giudice ulteriori elementi di giudizio; ricorda, inoltre, che è previsto l'intervento di un centro familiare polifunzionale incaricato dell'attività mediatrice, che potrebbe essere costituito dagli attuali consultori familiari. Il relatore osserva conclusivamente che sia magistrati, sia autorevoli esperti del diritto di famiglia si sono espressi a favore dell'affidamento congiunto e si dichiara aperto a ogni contributo o suggerimento che possa portare all'elaborazione di un testo che raccolga il più vasto consenso delle forze politiche. Segue l'intervento della deputata Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a esprimere rilievi critici sull'introduzione nel codice civile di una normativa così complessa e incisiva, ritenendo preferibile pervenire a una normazione più leggera dal punto di vista tecnico. Gli interventi dei deputati Luigi Vitali (Forza Italia), Enrico Buemi (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) mirano a esprimere un sostanziale consenso sulla proposta di testo unificato presentata dal relatore.

La seduta riprende il 10 luglio e in tale occasione il deputato Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprime un giudizio complessivamente negativo sulla proposta di testo unificato.

Nella seduta del 17 luglio la Commissione delibera di adottare come testo base il testo unificato predisposto dal relatore; nel contempo viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti.

Alla seduta del 24 luglio il presidente Gaetano Pecorella, accogliendo la richiesta di differire ulteriormente il termine per la presentazione di emendamenti al testo unificato in esame pervenuta da parte dei deputati Buemi e Fanfani, fissa un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti.

*Convenzione  
europea  
sull'esercizio  
dei diritti  
dei fanciulli*

Il 26 settembre la Commissione procede all'esame del disegno di legge diretto alla ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Il relatore, ricordando che la convenzione in esame mira a rafforzare fortemente i diritti dei minori di diciotto anni e in particolare ad agevolare l'esercizio di diritti procedurali loro attribuiti in procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria, segnala che la ratifica della convenzione non comporta la necessità di modifiche legislative all'interno del nostro ordinamento e ne raccomanda quindi la ratifica. La Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Il 15 ottobre la Commissione in sede referente procede all'esame del disegno di legge recante disposizioni concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale. La relatrice Carolina Lussana (Lega Nord Padania), ricorda che le pratiche di mutilazione sessuale sono in uso in circa venti Stati africani, in ottemperanza ad antiche tradizioni di tipo interreligioso che non sono connesse meramente alla fede islamica ma anche a quella cristiano-copta e animista. Finalità di tali pratiche, inflitte alle bambine fin dalla tenera età, sono quelle di privare la donna di autonomia sessuale rendendola totalmente asservita all'uomo da un lato e dall'altro di segnare il passaggio dall'infanzia alla maturità, secondo un percorso iniziatico senza il quale la donna verrebbe emarginata dalla società e reietta in quanto impura. Si sofferma quindi sulle modalità con le quali vengono effettuate tali pratiche, senza anestesia e in assenza di qualunque misura igienica e sanitaria ed elenca le mutilazioni genitali femminili più diffuse e cruento quali l'asportazione del clitoride, l'escissione e l'infibulazione. La relatrice spiega che il fenomeno, noto agli organismi internazionali che ne hanno più volte denunciato le tragiche conseguenze patologiche, rappresenta un problema anche per l'Italia in cui si calcola siano presenti circa 41 mila donne infibulate e circa 6 mila bambine che ogni anno rischiano di essere sottoposte a questo trattamento. Sottolinea, dunque, la necessità di dare un segnale forte di condanna sia verso chi cagiona questo genere di mutilazioni sia verso chi le agevola, come i genitori, ricordando che oltre al reato di favoreggiamento è previsto il decadimento dalla patria potestà ed eventualmente l'allontanamento del minore dalla residenza familiare.

Segue l'intervento della deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a ricordare l'entità del fenomeno sul suolo italiano. Pur concordando sulla necessità di individuare una fattispecie penale autonoma che costituisca un deterrente alla proliferazione del fenomeno, ritiene opportuno svolgere nel contempo un'azione di prevenzione. Propone di ascoltare il Ministro della salute e quello delle Pari opportunità al fine di effettuare una ricognizione degli impegni assunti dal Governo con un apposito progetto sulle mutilazioni genitali femminili del quale chiede di conoscere gli sviluppi.

Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia), concordando con la deputata Finocchiaro, giudica utile ascoltare sul tema anche il Ministro della giustizia. Evidenzia, poi, la necessità di apportare al testo della proposta di legge talune modifiche dal punto di vista della formulazione tecnico-giuridica delle norme, nonché di una più adeguata entità delle sanzioni previste.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 17 ottobre, che vede l'intervento della deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) la quale, pur convenendo sulla necessità di intervenire per combattere il grave fenomeno delle mutilazioni sessuali, conformemente alle raccomandazioni degli organismi comunitari, manifesta perplessità sulla scelta di prevedere misure meramente repressive. La deputata ritiene vi sia il rischio di determinare una maggiore spinta alla clandestinità oltre a quello di disincentivare la denuncia di eventuali complicazioni mediche, mettendo in tal modo a repentaglio la vita

delle bambine. In conclusione, ritiene preferibile un intervento preventivo, di tipo informativo e culturale, rispetto a uno meramente repressivo. Il seguito dell'esame è rinviato.

#### *Riconoscimento dei figli*

Il 20 novembre la Commissione in sede referente conclude l'esame preliminare della proposta di legge recante disposizioni in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia) fissa il termine per la presentazione degli emendamenti. Il seguito dell'esame viene rinviato ad altra seduta.

### **Commissione lavoro pubblico e privato**

#### *Indennità di maternità*

La Commissione in sede referente, in data 3 dicembre, prosegue l'esame del disegno di legge recante modifiche delle disposizioni sull'indennità di maternità per le lavoratrici autonome. Il presidente Domenico Benedetti Valentini (Alleanza nazionale) avverte che il parere della Commissione bilancio, espresso nella seduta del 18 settembre, è stato revocato a seguito della presentazione della legge finanziaria per il 2003. Pertanto, ricorda che per poter proseguire nell'esame della proposta di legge è necessario attendere che la stessa Commissione bilancio confermi il parere precedentemente espresso o ne formuli uno nuovo.

Nella seduta dell'11 dicembre il Presidente avverte che la Commissione bilancio ha confermato il parere favorevole con osservazione già espresso. Il relatore Daniele Galli (Forza Italia) fa presente che le osservazioni della Commissione bilancio potrebbero determinare un complesso *iter* procedurale che non garantisce tempi rapidi di approvazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali della fissazione dell'importo massimo dell'indennità di maternità. Di conseguenza la Commissione conviene nel lasciare inalterato il testo del provvedimento in esame, rimettendo ogni altra decisione alla fase di esame in Assemblea. Nessuno chiedendo di parlare per dichiarazione di voto, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore di **referire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento nel testo modificato dalla Commissione. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

### **Commissione politiche dell'Unione europea**

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

Il 18 settembre la Commissione inizia l'esame del disegno di legge concernente la ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, conclusa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 tra alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa e con altri Stati non membri, aperta alla firma di questi nonché all'adesione successiva di altri Stati e dell'Unione europea. La relatrice Paola Mariani (Democratici di sinistra - l'Ulivo) illustrando il provvedimento, ri-

corda che l'interesse e l'attenzione per la tutela dei diritti dei minori si sono accresciuti in modo considerevole negli ultimi anni, soprattutto sotto la spinta di svariate iniziative avanzate da parte degli organismi internazionali maggiormente rappresentativi. La nuova sensibilità sulla delicata materia minorile, emersa a livello internazionale, è interamente recepita dall'Italia che ispira la propria legislazione ai cardini normativi affermati in una serie di documenti fondamentali quali la *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* e la *Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale*. Evidenzia che la convenzione, attualmente firmata da 24 Stati, si applica ai fanciulli minori di diciotto anni e mira a promuoverne i diritti e ad agevolare l'esercizio dei diritti procedurali loro attribuiti in procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria. Sottolinea che la convenzione in oggetto prevede e disciplina altre misure, quali la mediazione, per prevenire e risolvere i conflitti ed evitare procedure che coinvolgano il fanciullo innanzi a un'autorità giudiziaria; istituisce un Comitato permanente, con il compito di eseguire i problemi relativi alla convenzione in oggetto e con la facoltà di esaminare ogni questione pertinente, proporre emendamenti e fornire assistenza e consulenza agli organi nazionali competenti. Non ravvisando alcun elemento di incompatibilità con la normativa comunitaria, formula conclusivamente una proposta di parere favorevole. Il presidente Nino Strano (Alleanza nazionale) pone in votazione la proposta e la Commissione approva il **parere favorevole**.

## **Proposte e disegni di legge (dicembre 2002)**

*Rassegne tematiche delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano fino a dicembre 2002, in relazione alla tratta di persone e alla parità scolastica. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato alla fine delle rassegne.*

### **Misure contro la tratta di persone**

Nel corso della XIV legislatura sono stati presentati in Parlamento cinque disegni di legge (ddl) che propongono una serie di misure per fronteggiare il problema della tratta di persone. I due ddl presentati alla Camera - C1255 dell'onorevole Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e C1584 di iniziativa governativa - sono stati approvati come testo unico e trasmessi al Senato. Il nuovo ddl (S885), del quale l'onorevole Anna Finocchiaro rimane la prima firmataria, è stato assunto come testo base del lavoro della Commissione giustizia del Senato che, a giugno del 2002, ne ha concluso l'esame dando mandato alla relatrice di riferire in senso favorevole sul ddl e autorizzandola a proporre l'assorbimento, con le dovute misure di coordinamento, dei due ddl presentati al Senato: S505 dell'onorevole Tana de Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e S576 a iniziativa dall'onorevole Patrizia Toia e altri (Margherita Democrazia è libertà -

l'Ulivo). Il primo di questi, tranne per qualche precisazione, ricalca il ddl presentato alla Camera nella precedente legislatura che, a sua volta, era il risultato dell'unificazione delle proposte dei deputati Pozza e altri (C5350), Albanese e altri (C5851) e di quella di iniziativa governativa (C5839). Approvato con voto unanime dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati il 28 febbraio 2001, il ddl non aveva però concluso l'iter parlamentare prima della fine della legislatura.

Al Senato, il nuovo ddl approvato dalla Commissione giustizia è stato esaminato con esito favorevole anche dalla Commissione affari costituzionali, dalla Commissione bilancio e dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

I ddl propongono una revisione della normativa vigente, considerata inadeguata sia sotto il profilo della tipologia di reato sia di quello sanzionatorio.

In particolare, viene proposta una modifica dell'art. 600, «Riduzione in schiavitù», del codice penale che ha creato incertezze interpretative per la difficoltà di provare lo stato di schiavitù quando la persona mantiene una certa autodeterminazione. Di fatto, quindi, la norma è stata in genere applicata solo nei casi in cui erano coinvolti dei minori, risultando così meno tutelate le persone adulte.

Nel caso di tratta di soggetti ridotti in stato di schiavitù, la norma di riferimento è l'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*, unica disposizione a prevedere la punizione di chi opera in un'organizzazione o associazione, nazionale o estera, dedicata al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento (il codice penale, infatti, non considera l'aspetto dell'organizzazione criminale che controlla il fenomeno della tratta di persone). Tuttavia, anche la citata norma appare, oggi, inadeguata sia per la dimensione e la complessità che ha assunto il fenomeno criminale, sia sotto il profilo della pena prevista perché troppo bassa.

I ddl presentati si propongono, quindi, di risolvere i problemi interpretativi e di tipicità derivanti dall'applicazione della normativa attuale, introducendo una definizione di schiavitù e di servitù che siano coerenti con quelle presenti negli atti internazionali e recepiscano in tal modo le indicazioni degli organismi sovranazionali. Tra queste: le *Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale* concordate dagli Stati membri dell'Unione europea in occasione della conferenza interministeriale tenutasi a L'Aja il 26 aprile 1997; l'*Azione comune* adottata dal Consiglio d'Europa il 24 febbraio 1997, che obbliga gli Stati membri a criminalizzare il traffico di persone, a proteggere i testimoni e ad assistere le vittime; il protocollo addizionale sul traffico di persone, in particolare donne e minori, alla *Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale* approvata il 12 dicembre 2000.

L'art. 1 del ddl preso a riferimento dalla Commissione giustizia propone una nuova formulazione dell'art. 600 del cp, definendo la schiavitù come «la condizione di una persona sottoposta, anche solo di fatto, a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà». È, inoltre, introdotta la definizione della servitù come «la condizione di soggezione continuativa di una persona derivan-

te da circostanze di fatto che, valutate in relazione alla situazione personale, ne limitano la libera determinazione, costringendola a rendere prestazioni lavorative o sessuali». Rispetto ai due precedenti ddl di cui è sintesi, il ddl S885 prevede anche, specificamente, la punibilità di quanti costringono minorenni all'accattonaggio e alla mendicizia continuativamente. Per tutte le ipotesi di reato descritte le pene previste sono aumentate nel caso la vittima sia un minore, in forza del fatto che sui bambini e sugli adolescenti la riduzione in schiavitù o servitù ha effetti psicologici più devastanti.

Anche il fenomeno della tratta di persone viene riscritto specificandone gli elementi distintivi. Rientrano nella tratta il forzato ingresso (o l'uscita) e il soggiorno o il trasferimento in uno Stato, poiché l'obiettivo è quello di colpire il traffico in tutte le sue parti che rappresentano passaggi diversi e spesso frantumati tra vari Paesi di un'unica tipologia criminale. Lo sfruttamento della persona è la finalità della tratta, quindi il dolo è elemento distintivo del fenomeno che può concretizzarsi in modi diversi ed esemplificati dalla norma: la schiavitù, il lavoro forzato, l'accattonaggio, lo sfruttamento di prestazioni sessuali – che non è solo sfruttamento della prostituzione – il prelievo di organi.

Nella comparazione tra i ddl presentati vi è una distinzione degna di nota nell'individuare le modalità che caratterizzano la tratta. Il testo di riferimento parla di violenza, minaccia, inganno e abuso di autorità per le situazioni in cui la vittima si trova in una condizione di minoranza psicologica che non richiede il ricorso alla violenza o alla frode. Nel ddl di iniziativa governativa, l'abuso di autorità era espressamente previsto per i minori di età considerati le vittime psicologicamente più vulnerabili: l'art. 2, infatti, prevedeva che solo nel caso di vittime minori l'autore del reato fosse punito «indipendentemente dall'uso di violenza, minaccia o inganno o dal consenso eventualmente ottenuto da chi esercita autorità sul minore». Questa distinzione tra adulti e minori rispetto all'abuso di autorità non si ritrova invece nel ddl S885; al contrario, la proposta dell'onorevole Patrizia Toia si spinge anche oltre precisando, all'art. 2, che va considerato influente il consenso della vittima qualora siano stati usati violenza, minaccia, inganno, abuso d'autorità e questo indipendentemente dall'età poiché ciò che risulta preminente è lo stato di vulnerabilità che sempre caratterizza una vittima.

Poiché il fenomeno del traffico di persone è in genere controllato da organizzazioni criminali che operano su scala transnazionale, tutti i ddl prevedono la forma del reato associativo, con pene ovviamente aggravate. Questo permette, infatti, di affidare le indagini su tali reati alla Direzione nazionale antimafia e alle sue articolazioni territoriali, favorendo così il coordinamento delle indagini, anche con organi inquirenti di altri Paesi, e l'impiego delle esperienze e delle conoscenze investigative maturate nell'azione repressiva della criminalità mafiosa e del traffico di stupefacenti. In tal senso si era anche espressa la stessa Commissione parlamentare antimafia nella propria Relazione sul traffico di persone. Tra i ddl presentati, la proposta della senatrice Tana De Zulueta è quella che articola in modo più dettagliato le norme di coordinamento e le modifiche normative che conseguono all'adozione di questa linea.

Infine, è previsto che i proventi derivati dai beni confiscati a seguito di sentenza di condanna siano destinati alla realizzazione di programmi di assistenza e di integrazione delle vittime e ad altre azioni di protezione sociale.

Alla Commissione giustizia è stato assegnato anche un ddl che affronta un aspetto specifico del traffico di persone. La proposta, presentata alla Camera dall'onorevole Rocco Buttiglione (C383) e altri e al Senato dagli onorevoli Mauro Cutufo e Maurizio Eufemi (S49), presenta alcune misure di contrasto al fenomeno del traffico e della vendita degli organi prelevati dai bambini, sul quale venne ufficialmente lanciato l'allarme il 25 ottobre 2000 dal Ministro dell'interno della Repubblica di Moldavia nel corso della Conferenza internazionale sull'immigrazione clandestina nei Paesi dell'Unione europea. Il fenomeno è in forte crescita, controllato da associazioni criminali che organizzano l'offerta a spese dei bambini provenienti dai Paesi poveri, in risposta a una domanda proveniente principalmente dai ricchi Paesi europei, dall'America e dagli Emirati arabi. Il ddl propone l'introduzione nel codice penale del reato di traffico e di vendita di organi prelevati ai bambini con un art. 601 *bis*. Accanto all'azione repressiva, propone l'azione preventiva della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza o dimora abituale per le persone coinvolte nel traffico di organi. Se si tratta di personale sanitario, oltre alla reclusione è prevista l'interdizione dalla professione e la condanna al pagamento di una multa. Infine, si propone di istituire una sezione speciale presso la Criminalpol per contrastare l'attività di traffico e di vendita e un osservatorio nazionale presso il Ministero dell'interno che relazioni semestralmente sul coinvolgimento dell'Italia nel fenomeno.

#### **Disegni di legge presentati al Senato della Repubblica (fino a dicembre 2002)**

- N. 49 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Mauro Cutufo (Unione democristiana e di centro) il 31 maggio 2001
- N. 505 *Misure contro il traffico di persone*, presentato da Tana De Zulueta (Democristiani di sinistra - l'Ulivo) il 19 luglio 2001
- N. 576 *Disposizioni per la lotta contro la tratta degli esseri umani*, presentato da Patrizia Toia (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 1° agosto 2001
- N. 885 *Misure contro la tratta di persone*, presentato da Anna Finocchiaro (Democristiani di sinistra - l'Ulivo) e trasmesso dalla Camera il 23 novembre 2001

#### **Disegni di legge presentati alla Camera dei deputati (fino a dicembre 2002)**

- N. 383 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Rocco Buttiglione (Unione democraticocristiana e di centro) il 31 maggio 2001
- N. 1255 *Misure contro il traffico di persone*, presentato da Anna Finocchiaro (Democristiani di sinistra - l'Ulivo) il 9 luglio 2001
- N. 1584 *Misure contro la tratta di persone*, presentato il 18 settembre 2001 da: presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli

### Parità scolastica

Nel corso del 2001, tra giugno e dicembre, sono stati presentati alla Camera dei deputati quattro disegni di legge (ddl) in tema di parità scolastica, discussi nel luglio dell'anno successivo dalla Commissione cultura, scienza e istruzione, che li ha trattati congiuntamente. I ddl propongono una riforma nel senso di un riconoscimento della parità tra scuole statali e non, al fine di superare una differenza considerata discriminazione per lo svantaggio economico che ricade sulle famiglie degli studenti frequentanti scuole private. Le varie proposte trovano tutte ragion d'essere nella volontà di garantire alle famiglie il diritto di scegliere liberamente quale scuola far frequentare ai propri figli, rimuovendo gli ostacoli oggi esistenti. È implicita la convinzione che le scuole private svolgono a tutti gli effetti una funzione pubblica, che va riconosciuta e sostenuta con il superamento della distinzione tra scuola statale e non statale. In quest'ottica Stato e istituzioni, associazioni ed enti privati concorrerebbero nella formazione di bambini e ragazzi in un sistema di scuola contraddistinto dall'accesso al finanziamento pubblico. Sia nella relazione accompagnatorie dell'onorevole Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) che in quella dell'onorevole Angela Napoli (Alleanza nazionale) si legge che il riconoscimento del ruolo di servizio pubblico della scuola non statale «rappresenta un dovere e una necessità non soltanto per superare la situazione discriminatoria di fatto oggi esistente nel nostro Paese, ma anche per colmare il divario rispetto all'Europa». Con riferimento alla posizione dell'Europa, l'onorevole Angela Napoli richiama i principi riportati dalla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984, rispetto ai quali vi è necessità di adeguamento: il diritto alla libera scelta della scuola per i figli da parte dei genitori; il compito dello Stato di consentire la presenza di scuole pubbliche e private allo scopo necessarie ed equipollenti; l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile il diritto alla libertà di insegnamento anche sotto il profilo finanziario e di accordare alle scuole le sovvenzioni pubbliche necessarie in condizioni uguali a quelle di cui beneficiano gli istituti statali corrispondenti. È condivisa anche l'idea che l'introduzione della parità scolastica permetterebbe alla scuola italiana di superare le difficoltà in cui si trova, elevando la qualità dell'offerta formativa in quanto, di fatto, emergerebbero le scuole che sono dai genitori ritenute migliori scelte in un regime di libera concorrenza.

Una specifica attenzione è dedicata al rapporto tra parità scolastica e autonomia, in particolare al ruolo giocato dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali. L'onorevole Fabio Garagnani (Forza Italia), nel presentare il ddl di cui è primo firmatario, ricorda che l'articolo 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha delegato alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118, comma secondo della Costituzione, una serie di funzioni amministrative. Accanto alla programmazione del POF (piano dell'offerta formativa), della rete scolastica, alla determinazione del calendario scolastico ecc., figurano i contributi alle scuole non statali. Così, l'onorevole specifica che la proposta di legge di Forza Italia «valorizza al massimo il ruolo delle Regioni chiamate a definire le modalità di attuazione di un'effettiva libertà di scelta delle famiglie tra scuole pubbliche e private» e «non si

muove nell'ottica di penalizzare o restringere le competenze regionali che devono essere salvaguardate a tutti gli effetti e valorizzate purché non ledano diritti fondamentali del cittadino». Gli enti locali sono chiamati in causa con riferimento alle spese che normalmente sostengono per le scuole statali per quei servizi che garantiscono il diritto allo studio (libri, trasporti, mense ecc.). Nell'ottica quindi di assicurare la parità tra scuole statali e non in una struttura scolastica territoriale e autonoma, lo Stato deve intervenire secondo il principio di sussidiarietà a tutela dell'uguaglianza tra cittadini dello stesso Paese. Infatti, esistono a tutt'oggi situazioni di forte disparità dovute alle diverse politiche delle Regioni.

I vari ddl presentati si propongono un'armonizzazione di fondo della vigente normativa, nel rispetto comunque dell'autonomia normativa delle Regioni in materia scolastica. Compito dello Stato sarebbe dunque quello di garantire «un sistema fondato su una convergenza culturale e sociale circa gli obiettivi formativi e governato da norme comuni» (Garagnani).

Entrando nel merito dell'analisi delle disposizioni di legge dei quattro ddl, si notano delle differenze nell'articolazione. Il ddl più sintetico è quello presentato dall'onorevole Garagnani, che consta di soli tre articoli, nel quale si sancisce un'armonizzazione della legislazione in materia di contributi alle scuole non statali introducendo buoni scuola sia per le famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali, sia per quelle degli alunni delle scuole definite "paritarie" (art. 2). Il ddl presentato dall'onorevole Giovanna Bianchi Clerici non distingue tra diverse tipologie di scuole, ma parla indistintamente di "istituzioni scolastiche della fascia dell'obbligo" alle quali viene riconosciuto per il loro funzionamento sia un contributo ordinario dello Stato, sotto forma di buono, sia un contributo perequativo da parte delle Regioni (art. 1). Nel ddl firmato dall'onorevole Nicola Bono si parla, invece, di scuole pubbliche autonome che indicherebbero tanto quelle statali che quelle non statali ma riconosciute paritarie. Tutte sono abilitate all'accettazione del buono scuola (art. 2). Infine, nell'altro ddl presentato da Alleanza nazionale, l'onorevole Angela Napoli specifica che il buono scuola è destinato alle scuole "paritarie", vale al dire alle istituzioni gestite da soggetti pubblici e privati che hanno ottenuto il riconoscimento della parità (art. 9).

Per l'ottenimento della parità, l'istituzione scolastica richiedente deve dimostrare il possesso di alcuni requisiti. Il ddl C965 rinvia la loro individuazione a un decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 2). I due ddl presentati da Alleanza nazionale, invece, li elencano entrambi all'articolo 2, in modo più o meno dettagliato. Il requisito comune è il possesso da parte della scuola di uno statuto. Per il resto, mentre l'onorevole Bono indica il possesso di un progetto educativo, di specifici piani di studio e di una carta dei servizi scolastici, l'onorevole Napoli richiama la necessità di dimostrare una conformità alla normativa generale vigente (orientamenti programmatici, handicap, edilizia scolastica, numero massimo di alunni per classe ecc.).

Punti comuni ai ddl, esclusa la sintetica proposta firmata dai deputati di Forza Italia, sono l'equipollenza dei titoli, l'uguaglianza degli esami e del trattamento e della carriera del personale, in particolare docente.

Di centrale importanza, ovviamente, le disposizioni che introducono e illustrano il buono scuola. Nelle modalità di erogazione vi è una differenza tra i ddl qui considerati: mentre nella proposta della Lega Nord Padania si dice che il contributo è ricevuto da tutte le istituzioni scolastiche (art. 1) e in quella dell'onorevole Napoli è scritto che «le scuole paritarie ricevono annualmente un contributo statale denominato buono scuola» (art. 9), gli altri due ddl prevedono che l'erogazione del buono sia effettuata direttamente alle famiglie con l'impegno ovviamente di spenderlo per il fine stabilito.

Per quanto riguarda l'ammontare del buono scuola, i ddl danno diverse indicazioni: l'onorevole Bono sostiene che il buono non può essere inferiore al 75% della spesa locale e statale media annua con riferimento all'esercizio finanziario precedente. Definisce, comunque, una cifra per i primi due anni che è di 4,5 milioni di lire annue. Inoltre, specifica che i buoni non costituiscono reddito ai fini della determinazione del carico tributario (art. 5). L'onorevole Garagnani parla di buoni che coprano in tutto o in parte le spese effettivamente sostenute dalle famiglie. I buoni scuola dovrebbero comunque «essere rapportati al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti il nucleo familiare, nonché all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul nucleo medesimo» (art. 2). Per l'onorevole Napoli l'entità del buono va determinata ogni anno «statisticamente attraverso una media nazionale per ciascun ordine e grado di scuola, tenuto conto del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno precedente, rapportato al numero degli alunni afferenti ciascun ordine e grado di scuola conclusosi il 31 agosto dell'anno precedente, aumentato al tasso programmato di inflazione» (art. 9). Al successivo art. 10 viene, inoltre, precisato che, per garantire la copertura integrale dei costi sostenuti, l'acquisto dei libri di testo, dei sussidi didattici per uso personale e le altre spese scolastiche non coperte da altri interventi costituiscono credito d'imposta.

Infine, anche per l'onorevole Clerici l'ammontare del buono va stabilito annualmente sulla base però del costo medio per studente delle scuole statali della fascia dell'obbligo (art. 1).

#### **Proposte e disegni di legge presentati alla Camera (fino a dicembre 2002)**

- N. 495 *Disposizioni in materia di riforma delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado*, presentato da Nicola Bono (Alleanza nazionale) il 5 giugno 2001
- N. 736 *Legge quadro sulla parità scolastica*, presentato da Angela Napoli (Alleanza nazionale) il 12 giugno 2001
- N. 965 *Disposizioni per assicurare la parità delle istituzioni scolastiche nell'istruzione dell'obbligo*, presentato da Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), il 21 giugno 2001
- N. 2113 *Disposizioni per l'armonizzazione della normativa relativa al diritto allo studio e alla parità scolastica*, presentato da Fabio Garagnani (Forza Italia) il 17 dicembre 2001

## Governo italiano

### (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, svolte da organi governativi nel periodo indicato*

### Consiglio dei ministri

*Scuola*

Su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, il Consiglio dei ministri il 25 settembre approva il decreto legge n. 212, *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica, l'alta formazione artistica e musicale*<sup>1</sup>. Fra le principali misure per la scuola adottate nel decreto legge, si riscontra l'obbligo per i docenti in soprannumero di partecipare ai corsi di riconversione professionale, partecipazione che fino a oggi è stata solo facoltativa. Il provvedimento introduce, inoltre, alcune modifiche alla legge di riforma delle accademie e dei conservatori, relativamente al valore dei titoli rilasciati da tali istituzioni in base all'ordinamento previgente, consentendo ai diplomati delle accademie e dei conservatori di accedere ai corsi di studio universitari di laurea specialistica e ai pubblici concorsi.

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

Il Consiglio dei ministri in data 31 ottobre, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, approva un decreto presidenziale che riordina il funzionamento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, organismo operante a supporto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e che da questo riceve annualmente indirizzi e obiettivi prioritari. Il Centro avrà, oltre ai compiti di ricognizione dei servizi e delle risorse, la funzione di analizzare le condizioni dell'infanzia e di predisporre lo schema di relazione biennale, nonché funzioni di particolare rilievo quali quelle di elaborare, in collaborazione con gli enti locali, proposte e progetti pilota, tesi a migliorare le condizioni dell'età evolutiva, e interventi di sostegno alle madri nel periodo perinatale.

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

Su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, il Consiglio dei ministri il 6 dicembre approva un decreto presidenziale per la riorganizzazione e il riordino del Ministero, che completa un percorso di rinnovamento iniziato con l'accorpamento del Ministero dell'istruzione e di quello dell'università e che giunge a compimento con riserva di ulte-

<sup>1</sup> Pubblicati in Gazzetta Ufficiale del 26 settembre 2002, n. 226.

riore adeguamento una volta attuata la riforma del titolo V della Costituzione con una diversa ripartizione di competenze fra Stato e Regioni. I nuovi dipartimenti sono tre: quello dell'istruzione, quello dell'università, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e quello della ricerca. L'amministrazione periferica viene basata sugli Uffici scolastici regionali, con sede in ogni capoluogo di regione, e in articolazioni provinciali e subprovinciali.

### *Prostituzione*

Il Consiglio dei ministri il 20 dicembre approva, su proposta del vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, del ministro per le Riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, e del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, un disegno di legge che reca misure contro la prostituzione, nato dall'intento di contrastare l'evoluzione che il fenomeno ha avuto negli ultimi decenni, le sue interrelazioni con attività criminose, il suo dilagare nelle strade, il suo crescente sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, la sua diretta responsabilità nella diffusione di gravi malattie di origine sessuale. Tra le principali innovazioni che il disegno di legge prevede si citano il divieto di esercitare la prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico (sanzionato in via pecuniaria e, in caso di reiterazione, con arresto fino a tre mesi e ammenda fino a mille euro) e la previsione di misure sanzionatorie anche nei confronti dei clienti. Parallelamente al divieto di esercizio pubblico, cesserebbe di essere reato di favoreggiamento la locazione a prezzi di mercato di appartamenti nei quali si eserciti la prostituzione. Rilevante è l'incoraggiamento esplicito a sottoporsi a controlli sanitari frequenti. È previsto, poi, che siano finanziate iniziative di solidarietà per aiutare chi si prostituisce a non cadere vittima di situazioni di sfruttamento e che siano incrementati i programmi di assistenza e integrazione sociale per gli stranieri che intendano sottrarsi ai condizionamenti di associazioni criminali. Oltre a inasprire notevolmente la pena prevista per chi compie atti sessuali con un minore di età compresa fra quattordici e diciotto anni - fino a oggi il limite massimo di età protetta è sedici anni - in cambio di denaro o altra utilità economica, il disegno di legge introduce l'ipotesi criminosa dell'associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e incentiva forme di collaborazione con la polizia giudiziaria che contribuiscano significativamente a indagini concernenti la prostituzione minorile e le organizzazioni criminali che reclutino, incoraggino e favoriscano lo sfruttamento della prostituzione.

## **Ministero delle comunicazioni**

### *Televisione e minori*

Il 29 novembre si svolge un incontro presso il Ministero delle comunicazioni per la firma del Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori nelle programmazioni televisive<sup>2</sup>. Il codice è approvato dalla Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, presieduta da Adalberto Baldoni di cui fan-

<sup>1</sup> Il Codice è pubblicato integralmente nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

no parte i rappresentanti di RAI, Mediaset, La7 e delle organizzazioni più rappresentative delle emittenti televisive. Tra le novità introdotte dal nuovo codice emergono: l'introduzione di sanzioni anche di carattere morale come la censura, l'invito a sospendere il programma e ulteriori sanzioni per le quali si chiama in causa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; l'impegno richiesto alle aziende di garantire ogni giorno, in prima serata, la trasmissione di programmi adatti a una fruizione familiare almeno su una rete; l'impegno delle emittenti a dedicare una programmazione specifica ai minori dalle 16 alle 19 e di vigilare su pubblicità, trailer e promo della suddetta fascia oraria. Il codice riserva, poi, particolare attenzione all'influenza della pubblicità, stabilendo che i minori non devono essere rappresentati intenti al consumo di alcol, tabacco o stupefacenti né esortati ad acquistarli. Quanto all'aumento delle quote di programmazione della RAI destinata all'infanzia, l'accordo, concordato dal Ministero delle comunicazioni con la stessa RAI, stabilisce quote di programmazione annuali per l'infanzia pari al 10% del totale della programmazione compresa fra le ore 7 e le 22.30. Ciò significa il 25% in più rispetto all'attuale programmazione destinata ai bambini. Il codice prevede, infine, l'istituzione di un comitato di controllo sulla programmazione TV composto da 15 membri, dei quali 5 in rappresentanza delle emittenti, 5 delle istituzioni e 5 delle associazioni degli utenti.

## Ministero dell'interno

*Lotta alla criminalità  
organizzata  
e al traffico  
di esseri umani*

Il 12 novembre, presso la prefettura di Lecce, il ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu e il ministro dell'Ordine pubblico della Repubblica di Albania Luan Rama, firmano un protocollo d'intesa per l'intensificazione della cooperazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità organizzata e al traffico di esseri umani. La firma del protocollo di intesa ha lo scopo di rafforzare a livello operativo l'attività di contrasto ai flussi migratori clandestini e agli altri traffici illeciti che partono dalle coste albanesi. Tutto ciò mediante l'assistenza dei mezzi aerei e delle unità navali delle forze di polizia italiana, l'impiego da parte albanese anche di mezzi navali e attrezzature tecniche cedute a titolo gratuito da parte italiana e il raccordo informativo e investigativo tra le strutture di polizia dei due Paesi.

*Dispersione  
scolastica*

Nel mese di novembre nelle città di Cagliari, Siracusa e Vibo Valentia, prende avvio il progetto *Drop out* inserito nell'ambito del programma operativo nazionale *Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006*. Il progetto *Drop out* è coordinato a livello centrale dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'interno. Il progetto si propone di realizzare un intervento di prevenzione e di recupero rispetto al fenomeno della dispersione scolastica, individuando metodologie e modelli d'azione capaci di dare risposte alla problematica. I soggetti coinvolti sono ragazzi di età inferiore a 15 anni che hanno ancora obblighi di frequenza scolastica e ragazzi che hanno superato i li-

miti di obbligatorietà scolastica (fino a 18 anni di età). L'attività progettuale si sviluppa in due fasi: la prima, tesa all'analisi del fenomeno dei ragazzi "drop out", serve a ottimizzare le iniziative successive; la seconda, intervenendo sui soggetti a rischio, è tesa a un'attività di prevenzione dell'abbandono scolastico.

## **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca**

### *Forum associazioni studentesche*

In data 11 luglio il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Leticia Moratti, dopo un incontro con le organizzazioni degli studenti firma il decreto di costituzione del Forum nazionale delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative. Secondo quanto dispone il decreto, partecipano al Forum le seguenti associazioni: Alternativa studentesca, Azione studentesca, Confederazione degli studenti, Gioventù studentesca, Liste per la libertà della scuola, il Movimento studenti di Azione cattolica, il Movimento studenti cattolici, Studenti.net, Unione degli studenti. Il Forum ha l'obiettivo di favorire il dialogo e il confronto fra il Ministero e le realtà associative degli studenti e costituirà altresì la sede in cui potranno essere presentate al Ministro le richieste e le proposte anche in ordine ai processi di riforma che interessano tutto il sistema educativo e formativo. Nel corso del suo intervento, il ministro Moratti chiarisce che il Forum non rappresenterà la sola occasione di confronto con il mondo degli studenti ed esprime la propria disponibilità a tenere aperto un canale di dialogo che permetta di dare risposte a tutte le richieste provenienti dal mondo giovanile.

### *Formazione professionale*

Nell'ambito della Conferenza unificata del 1° agosto 2002 si raggiunge l'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali per l'approvazione delle linee guida per la programmazione dei percorsi del sistema dell'istruzione e formazione tecnica e superiore (IFTS), finalizzato ad ampliare e riqualificare l'offerta formativa destinata ai giovani e agli adulti, occupati e disoccupati. Le linee guida vengono adottate di concerto tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane grazie all'accordo raggiunto sul documento tecnico presentato dalla senatrice Maria Grazia Siliquini, sottosegretaria di Stato all'istruzione, all'università e alla ricerca. Con l'istituzione di percorsi di formazione qualificanti e capaci di assolvere alle richieste di professionalità provenienti dal sistema produttivo e dei servizi sia del pubblico sia del privato, il sistema sperimentale IFTS costituisce un supporto alla politica del Governo tesa a introdurre una sempre maggiore flessibilità nel mondo del lavoro, facilitando l'inserimento o il reinserimento dei giovani e degli adulti occupati e non occupati nel sistema produttivo di beni e servizi. Con il nuovo accordo sono state apportate importanti innovazioni per la programmazione regionale dei percorsi IFTS: le Regioni dovranno necessariamente tener conto degli standard minimi nazionali di competenza, appositamente introdotti per garantire omogenei livelli di qualità e spendi-

bilità su tutto il territorio nazionale ed europeo. Vengono introdotte 37 figure professionali “standardizzate” in base alle quali le Regioni programmeranno i percorsi dell’IFTS, istituendo, se necessario, “percorsi pilota” sulla base dei fabbisogni dei mercati territoriali del lavoro, per formare ulteriori figure professionali operanti nei settori dell’artigianato e delle piccole e medie imprese.

Nell’ambito della Conferenza unificata del 19 novembre 2002, le Regioni e le autonomie locali raggiungono un accordo sul documento presentato dalla sottosegretaria di Stato all’istruzione all’università e alla ricerca Maria Grazia Siliquini, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, inerente alla definizione degli standard minimi nazionali delle competenze di base e trasversali relativi ai percorsi del sistema dell’istruzione e della formazione tecnica e superiore (IFTS). Il modello di standard delle competenze e i relativi contenuti sono stati costruiti a partire dalle indicazioni europee riferibili al quarto livello di formazione stabilito dall’Unione europea.

#### *Sperimentazione scolastica*

Il 6 agosto il ministro Letizia Moratti ha illustrato, nel corso di un incontro svoltosi a Palazzo Chigi con il sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio Gianni Letta, il provvedimento che promuove la sperimentazione di un progetto concernente la scuola dell’infanzia e il primo anno della scuola elementare in vista della riorganizzazione del sistema scolastico. La sperimentazione sarà effettuata, previo parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nell’anno scolastico 2002/2003 in ambito nazionale e dimensionata in ragione di uno oppure due circoli didattici per ogni provincia. Si tratta di un campione numericamente contenuto ma significativo, in considerazione della sua distribuzione omogenea nelle varie realtà territoriali. Il progetto si caratterizza per importanti innovazioni di tipo pedagogico-didattico attraverso l’attivazione di piani di studio personalizzati, la predisposizione di una “cartella” di competenze di ciascun bambino, l’insegnamento della lingua inglese e dell’alfabetizzazione informatica e forme di più accurato raccordo fra gli asili nido, la scuola dell’infanzia e la scuola elementare, nonché l’anticipazione dell’età scolare, ove possibile. La sperimentazione sarà seguita da Osservatori, costituiti a livello di ogni singola regione e a livello nazionale, con il compito di acquisire analitiche informazioni sullo svolgimento e sugli esiti dell’iniziativa, in modo da costituire utili riferimenti per la consulenza, il sostegno, il monitoraggio e la valutazione della sperimentazione stessa.

#### *Forum associazioni studentesche*

Si riunisce in data 2 ottobre nella sede del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Forum nazionale delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative. Il Ministero è rappresentato dalla sottosegretaria di Stato Maria Grazia Siliquini. Nel corso della riunione il Forum accoglie unanime la richiesta del Ministero di costituire una commissione in seno al Forum che elabori proposte, da presentare al Ministro, per contrastare il “caro libri”. Nella stessa riunione viene decisa anche la costituzione di una commissione che elabori il

*Prima giornata  
europea dei genitori  
e della scuola*

*Educazione alla salute  
e sport*

*Asili nido*

*Politiche sociali*

regolamento interno del Forum e vengono proposti due incontri con la commissione ministeriale che sta lavorando sul codice deontologico degli insegnanti.

In data 8 ottobre si svolge, presso la direzione scolastica regionale per il Lazio, la Prima giornata europea dei genitori e della scuola promossa dalla European Parents Association (EPA) a cui aderiscono tutte le associazioni europee dei genitori. Scopo dell'incontro è quello di incentivare il rapporto tra scuola e famiglia attraverso collegamenti internazionali in videoconferenza con il Parlamento europeo e con capitali europee sui temi della vita a scuola, delle lingue straniere, delle tecnologie, dei viaggi di istruzione.

Il 23 dicembre il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Federazione medico sportiva italiana firmano un protocollo d'intesa al fine di promuovere l'educazione alla salute in ambito scolastico e rispondere, attraverso lo sport, al bisogno di attività ludico-motorie e sportive dei giovani. Il protocollo d'intesa si propone anche di favorire studi e ricerche nel campo della medicina sportiva e di prevenire l'uso di sostanze e metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche dei giovani. Tra le altre finalità del protocollo d'intesa figura la formazione sul primo soccorso, rivolta prioritariamente ai docenti di scienze motorie. L'attuazione dell'accordo, che ha validità fino al 15 marzo 2005, è demandata a una commissione paritetica composta da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della Federazione medico sportiva.

## Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il 1° agosto la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il riparto delle risorse per gli asili nido per il 2002, come previsto dall'art. 70 della finanziaria. Si tratta di fondi per 50 milioni di euro, destinati alle Regioni sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza stessa e che vanno dall'indice demografico dei bambini da 0 a 2 anni, ai tassi di occupazione e disoccupazione femminile, alla presenza di liste d'attesa. Il decreto interministeriale (Lavoro e politiche sociali da un lato, Economia dall'altro) di riparto è stato adottato a un mese di distanza, per consentire di rispettare i tempi fissati nella legge finanziaria.

Il 10 settembre la sottosegretaria di Stato Grazia Sestini con delega alle Politiche sociali e il sottosegretario di Stato Maurizio Sacconi con delega alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo relative alle materie della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro, si sono incontrati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le parti sociali per fissare le cinque priorità individuate dal Governo in tema di riforma dello Stato sociale. Esse riguardano: i servizi e la giustizia fiscale per le famiglie, il sostegno alle povertà

estreme, gli interventi a favore dei non autosufficienti, una maggior tutela e valutazione del mondo dell'handicap, nonché un avvio di politiche che consentano di superare il problema demografico. L'intenzione del Governo è quella di porre la famiglia al centro delle politiche sociali, di garantire l'assistenza a chi ne ha davvero bisogno e non ha strumenti per procurarsi un reddito e di sostenere le nascite e le giovani coppie. I sostegni, in forma di *voucher* e gli aiuti saranno gestiti innanzi tutto a livello locale. I dettagli con relativi costi per lo Stato delle nuove politiche sociali, saranno oggetto di ulteriori incontri.

### *Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza*

Dal 18 al 20 novembre si tiene a Collodi la conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, istituita dall'articolo 11 della legge n. 285/97 che ne prevede la convocazione periodica e comunque almeno ogni tre anni. La conferenza è promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il supporto tecnico e organizzativo del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti. La conferenza nazionale rappresenta un'opportunità per tracciare un bilancio dei risultati raggiunti negli ultimi anni e per proporre nuovi traguardi, non solo alle istituzioni, ma a tutto il mondo impegnato nella promozione dei diritti dell'infanzia. Le modalità di svolgimento dell'evento sono determinate dal Governo, d'intesa con la Commissione parlamentare per l'infanzia. Sono previste sei sessioni di lavoro svolte in parallelo, su tematiche che pongono al centro della discussione e dell'approfondimento le priorità emerse durante i lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, impegnato nella stesura delle linee guida per la predisposizione da parte del Governo del nuovo piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003. Le sei sessioni sono: adolescenza, protagonismo e partecipazione; il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia; la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà; le esperienze internazionali e regionali; il rapporto dei minori con il mondo della comunicazione; il lavoro minorile. Nella giornata del 20 novembre è dato ampio spazio al confronto diretto dei ragazzi con le autorità sulle proposte elaborate da bambini e adolescenti durante la conferenza dei ragazzi, svolta in parallelo, in cui bambini e adolescenti si confrontano sugli stessi temi trattati dagli adulti.

## **Ministero per le pari opportunità**

### *Pedofilia*

Il 3 ottobre viene presentato il Primo piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia. Il piano, che è il risultato del lavoro semestrale del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (Ciclope), che coordina le attività di prevenzione e contrasto svolte dalle diverse amministrazioni dello Stato, coinvolge 11 dicasteri (Affari esteri, Interni, Giustizia, Welfare, Salute, Istruzione, Comunicazione, Innovazione tecnologica, Rapporti con il parlamento, Attività produttive, Politiche comunitarie) coordinati dal Ministero del-

le pari opportunità. Alla presentazione del piano sono presenti il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri, il ministro per le Innovazioni tecnologiche Lucio Stanca. Il ministro Gasparri presenta tre iniziative del suo dicastero per contrastare la pedofilia e per tutelare i minori. Oltre a incentivare lo spazio dedicato ai bambini, sottolinea la futura attivazione del numero 114 per segnalare abusi su minori e l'introduzione di un articolo al codice di autoregolamentazione per le emittenti per assicurare la qualità dei programmi rivolti ai bambini.

## Ministero della salute

### *Vaccinazioni*

Il 22 luglio 2002, al fine di garantire la più corretta informazione alle famiglie italiane, il ministro della Salute Girolamo Sirchia dispone la pubblicazione sul sito del Ministero di una sezione dedicata alla sicurezza delle vaccinazioni nei bambini. Nelle pagine web del Ministero ([www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it)) vengono evidenziati gli aspetti legati a innocuità e sicurezza dei vaccini e soprattutto alla sorveglianza delle reazioni avverse.

### *Neuropsichiatria infantile e farmacologia*

Il 10 ottobre presso la Camera dei deputati si tiene il seminario di studio dal titolo *Gli psicofarmaci per i bambini... non i bambini per gli psicofarmaci*. Il seminario, presieduto dal sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi, vuole affrontare il difficile rapporto tra la neuropsichiatria infantile e la farmacologia, con la partecipazione di esponenti del mondo clinico, accademico e istituzionale. Dagli interventi emerge che i disturbi dell'infanzia e dell'età evolutiva sono in continuo aumento anche se il loro numero non risulta ancora esattamente definito; il seminario rappresenta una prima tappa di un percorso che prevede altre iniziative tese a far emergere la reale dimensione del problema attraverso una corretta e puntuale informazione.

## Altre istituzioni centrali (luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico delle attività in materia di infanzia, adolescenza e famiglia svolte da istituzioni centrali nel periodo indicato*

### Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

*Mezzi  
di comunicazione*

Nel mese di luglio 2002 è nato il progetto *Tutela dei minori* per svolgere attività di studio e ricerca nell'area del rapporto tra minori e mezzi di comunicazione. L'obiettivo perseguito è rendere disponibile all'Autorità un patrimonio di conoscenze elaborato sulla base di un approfondito dibattito scientifico e sociale e sottoposto a verifica attraverso alcune azioni sperimentali attuate dai soggetti direttamente interessati al settore. In particolare, il progetto si propone di affrontare, sotto profili multidisciplinari, gli aspetti normativi del monitoraggio e della prevenzione, anche collegati alle specificità dei diversi mezzi di comunicazione, approfondendo, tra l'altro, le problematiche connesse ai contenuti, alle modalità di comunicazione e alle tecniche di diffusione. Elemento propeudeutico e correlato agli aspetti di prevenzione è rappresentato dal contributo che i mezzi di comunicazione forniscono e potranno fornire alle famiglie e alla scuola nel processo educativo e formativo dei minori, tenendo conto delle attuali e prospettive dinamiche di coinvolgimento di interesse, proprie delle diverse fasce di età dei giovani.

*Mezzi  
di comunicazione*

Nell'ambito del progetto denominato *Tutela dei minori* nel trimestre ottobre-dicembre 2002, vengono avviate alcune azioni di ricerca e di innovazione sociale aventi il compito di sviluppare soluzioni, anche non convenzionali, volte a migliorare il rapporto tra minori e mezzi di comunicazione, indirizzando i compiti di tutela e garanzia non solo su attività di repressione, ma anche su valutazioni di situazioni positive, nonché a fornire indirizzi in merito ai contenuti e ai comportamenti. La prima azione di ricerca riguarda la progettazione e realizzazione di un laboratorio tecnico. L'iniziativa ha l'obiettivo di realizzare un laboratorio per sperimentare tecniche e tecnologie, anche innovative, nell'attività di vigilanza attiva e passiva sui diversi mezzi di comunicazione. Il laboratorio ha lo scopo di consentire la valutazione e l'implementazione di soluzioni e/o prodotti, nonché l'espletamento di attività formative. La seconda iniziativa denominata "Articolazione della fascia protetta", si propone di individuare possibili ipotesi di articolazione delle fasce orarie e dei relativi contenuti, programmabili.

li o vietati, rientranti nella fascia protetta, tenendo conto, tra l'altro, dei tipi di contenuto (vietato, non adatto, dedicato), delle diverse fasce di età dei minori, delle altre categorie dei teleutenti, nonché della valutazione del rapporto costo/opportunità delle proposte, anche in relazione agli inserimenti pubblicitari ammissibili. Una terza iniziativa denominata "Rapporto tra minori e programmi televisivi di informazione e/o di approfondimento", ha l'obiettivo di individuare uno strumento per arricchire il rapporto tra minori e programmazione televisiva; uno strumento che, da un lato, sia un supporto al processo formativo ed educativo e, dall'altro, risulti più "appetibile" per i minori e consenta di mantenere o incrementare il patrimonio di telespettatori. Il termine previsto è il 2 novembre 2002. Infine, l'ultima iniziativa denominata "Tutela dei minori: da vincolo a opportunità per gli operatori televisivi", si propone l'analisi dei programmi televisivi rappresentativi di potenziale interesse per i minori, anche al fine di ipotizzare un palinsesto utilizzabile da un canale televisivo generalista dedicato ai giovani.

## Garante per la protezione dei dati personali

### *Tutela della privacy*

Il 31 luglio il Garante per la protezione dei dati personali ha reso noto di aver concluso collegialmente l'esame preliminare delle questioni legate alla pubblicazione da parte del settimanale *Panorama* di alcune foto sul delitto di Cogne, riportate anche in copertina. Le immagini pubblicate, secondo il Garante, sono gravemente lesive del principio di dignità dell'individuo e la loro pubblicazione va oltre i limiti del diritto di cronaca posti a tutela dei diritti fondamentali della persona dallo stesso codice di deontologia per l'attività giornalistica, che stabilisce specifiche garanzie anche rispetto all'informazione su dettagli di violenza, tanto più se riguardanti minori.

### *Tutela della privacy*

In un comunicato stampa dell'11 dicembre, il Garante per la protezione dei dati personali rende noto il suo parere su un episodio avvenuto pochi giorni prima nel corso della trasmissione *Al posto tuo*, condotta dalla giornalista Alda D'Eusanio. Un minore di 11 anni è stato intervistato allo scopo di discutere la "proposta" da lui avanzata di far conoscere alla madre separata un nuovo compagno. Nel corso della trasmissione, oltre a informazioni di carattere personale del bambino, sono emersi episodi della vita degli altri partecipanti e sono state divulgate delicate informazioni non note al minore. Nella sua decisione, l'Autorità ha ricordato che sia la legge sulla privacy sia il codice deontologico dei giornalisti stabiliscono garanzie a tutela dei minori in base alle quali la protezione della vita privata e della personalità del minore è da considerarsi primaria rispetto al diritto-dovere del giornalista di informare su fatti di interesse pubblico. Nelle interviste televisive, inoltre, il minore si è trovato in una condizione che non gli consentiva di determinare appieno gli effetti del proprio comportamen-

to, sia in ragione dell'età sia per il particolare contesto dello studio televisivo con la presenza di spettatori e ospiti. Il Garante ha, inoltre, ricordato l'irrilevanza del fatto che la partecipazione sia avvenuta con il consenso dei genitori, i quali potrebbero non aver ricevuto informazioni tali da renderli pienamente consapevoli del trattamento dei dati cui il figlio sarebbe stato esposto.

## **INPS**

### *Tutela della maternità*

In data 16 dicembre con circolare n. 181 l'INPS interviene al fine di stabilire le modalità di attuazione delle riduzioni degli oneri di maternità previste dall'art. 78 del DLGS 26 marzo 2001, n. 151 (TU sulla maternità e sulla paternità), il quale ha tra l'altro previsto che gli oneri per le prestazioni di maternità dovute per i parti, le adozioni o gli affidamenti intervenuti successivamente al 1° luglio 2000 e per i quali è prevista dall'ordinamento vigente la tutela previdenziale obbligatoria, siano posti a carico del bilancio dello Stato entro i complessivi importi massimi, rivalutati al 1° gennaio di ogni anno sulla base della variazione ISTAT. La presente circolare illustra le modalità che dovranno essere seguite dai datori di lavoro che operano con il sistema del mod. DM 10/2, per il conguaglio degli importi anticipati per conto dell'Istituto a titolo di indennità di maternità obbligatoria in conseguenza di eventi che si verificheranno a decorrere dal 1° gennaio 2003, ovvero di eventi anteriori a tale data, in relazione ai quali è ancora in corso la corresponsione della relativa indennità.

## Regioni

(luglio - dicembre 2002)

### Attività normativa

*Resoconto sintetico dei principali atti normativi riguardanti infanzia, adolescenza e famiglia, pubblicati sui bollettini regionali nel periodo indicato*

#### Regione Abruzzo

##### *Piano sociale integrato*

Con deliberazione del Consiglio regionale del 26 giugno 2002, n. 69/8, *Legge 8.11.2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali - Piano sociale regionale 2002-2004*, è stato approvato il piano sociale integrato 2002-2004<sup>1</sup>. Il piano sociale mira a garantire un sistema di welfare regionale capace di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone, della famiglia e delle comunità locali in genere.

Per ciò che riguarda la famiglia, il piano si propone di sostenere le scelte procreative, valorizzare le funzioni genitoriali e alleviare i disagi delle famiglie con gravi carichi assistenziali, ampliando la possibilità di conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di cura, potenziando i servizi socioeducativi per la prima e seconda infanzia e gli interventi domiciliari rivolti alle famiglie con persone non autosufficienti in ogni ambito territoriale. Nello specifico, per garantire ai minori il diritto a restare nella propria famiglia, o qualora ciò non sia possibile a vivere in contesti di carattere familiare, il piano propone di sviluppare servizi di sostegno alle famiglie, di promuovere diverse modalità di affidamento familiare – diurne, notturne, per periodi brevi – di accrescere l'offerta di risposte di accoglienza temporanea di carattere familiare, di qualificare gli interventi di mediazione familiare, di sperimentare nuove soluzioni per la riunificazione familiare.

Nei confronti di adolescenti e giovani la Regione persegue l'obiettivo di una migliore socializzazione culturale e aggregazione, favorendo lo sviluppo di situazioni di confronto tra generazioni, con il coinvolgimento delle realtà associative vicine alle famiglie, dei soggetti del territorio, delle parrocchie, dei servizi pubblici e lo sviluppo di progetti condivisi tra i diversi soggetti. Persegue, inoltre, l'obiettivo di un maggior protagonismo dei bambini, degli adolescenti e dei giovani, attraverso un più ampio coinvolgimento nella vita municipale e della comunità. Persegue, infine, l'obiettivo di una migliore transizione verso l'età adulta, affrontando il problema della dipendenza psicologica ed economica dei giovani dalla famiglia di origine e dell'inserimento nel mondo del lavoro.

<sup>1</sup> Pubblicato in BUR del 26 luglio 2002, n. 12, supplemento straordinario.

*Sfruttamento sessuale*

Con deliberazione del Consiglio regionale del 29 ottobre 2002 n. 79/3, *Legge 3.8.1998, n. 269, art. 17 comma 2 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù"* - D.M. 13.3.2002, n. 89 - *Approvazione programma regione biennale di interventi*<sup>2</sup>, è stato approvato il programma regionale di interventi della legge 269/98, allegato A, contenente le linee di indirizzo della programmazione regionale, i criteri di ripartizione del fondo assegnato alla Regione Abruzzo e le linee di indirizzo per l'applicazione di tale legge. Il programma di intervento della Regione persegue l'obiettivo di prevenire, assistere, recuperare da un punto di vista psicoterapeutico i minori che siano stati vittime di sfruttamento sessuale o corrano il rischio di diventarlo e di recuperare i responsabili dei delitti di sfruttamento sessuale dei minori, che ne facciano apposita richiesta.

Sulla base dell'analisi territoriale dei bisogni e delle risorse esistenti, la Regione intende rafforzare la rete locale di protezione dei minori dai delitti di cui alla legge 269/98 con l'attivazione in ciascun territorio provinciale di adeguati progetti di prevenzione, di presa in carico, formativi e informativi, rivolta sia alle vittime sia agli autori di reato.

**Regione Campania***Minori stranieri*

Con deliberazione del Consiglio regionale del 4 giugno 2002, n. 120/12, *Legge regionale 3 novembre 1994, n. 33 - Piano regionale "Linee guida ed interventi a favore delle immigrate e degli immigrati extracomunitari"* Anno 2002<sup>3</sup>, si adotta, per l'anno di riferimento, una politica di intervento finalizzata all'integrazione sociale, culturale, lavorativa della popolazione immigrata sul territorio, allo scopo di garantire una condizione di uguaglianza e di rimuovere le cause che la ostacolano. Gli interventi ipotizzati sono: uno sportello fisso o itinerante di informazione e orientamento ai servizi sociali educativi e sanitari; azioni di accompagnamento e supporto allo svolgimento di pratiche amministrative e burocratiche; azioni di interpretariato e di mediazione culturale; affidi diurni di minori immigrati e assistenza domiciliare; azioni per il mantenimento della lingua e della cultura di origine. In generale, si auspica che per i minori stranieri siano previste e garantite pari opportunità di accesso al sistema dei servizi, con piena garanzia dei loro diritti e attività mirate a facilitarne l'accesso al sistema scolastico. Per sconfiggere la cultura del conflitto e promuovere il dialogo tra le culture, si individua nella scuola uno dei luoghi dove la mediazione svolge un ruolo non trascurabile, favorendo l'inserimento dei minori stranieri.

<sup>2</sup> Pubblicata in BUR del 29 novembre 2002, n. 28.

<sup>3</sup> Pubblicata in BUR del 30 ottobre 2002, numero speciale.

Con deliberazione della Giunta regionale del 15 novembre 2002, n. 5495, D.L.vo n. 490/99 - *Soprintendenza speciale per il polo museale napoletano - "Mostre 2000 - Gioca l'arte - Il museo incontra i bambini - Approvazione iniziativa*<sup>4</sup>, si approva il finanziamento di un'operazione che ha lo scopo di avvicinare i bambini all'arte e ai suoi luoghi coinvolgendoli attivamente.

L'iniziativa avrà luogo nel museo di Capodimonte nella città di Napoli, sarà gratuita e prevede la realizzazione di un'attività didattica che utilizzi giochi con percorsi a tema, audioguide, depliant ispirandosi ai personaggi disneyani. Ai bambini verrà data la possibilità di esprimere la propria creatività e di assistere a esibizioni artistiche. Al progetto è garantita la massima visibilità attraverso un'articolata campagna di comunicazione che coinvolge tutti i principali mezzi di informazione.

### Regione Friuli-Venezia Giulia

#### Minori stranieri

Con deliberazione della Giunta regionale del 12 luglio 2002, n. 2503, *Assistenza primaria ai minori extracomunitari in breve soggiorno nella Regione Friuli-Venezia Giulia*<sup>5</sup>, in considerazione dell'elevato numero di circa 500 minori provenienti da Paesi extracomunitari in gravi difficoltà politiche sociali e ambientali che partecipano ai soggiorni annuali organizzati sul territorio regionale dalle associazioni di volontariato, dagli enti o istituzioni con riconoscimento ministeriale della facoltà di accoglienza, concede a loro e ai relativi accompagnatori l'iscrizione al Servizio sanitario regionale. Gli stessi saranno forniti di tesserino sanitario con relativa assegnazione del medico di medicina generale o del pediatra per tutto il periodo della loro permanenza, aggiornabile per i futuri eventuali soggiorni.

### Regione Lazio

#### Ludoteche

Con legge regionale del 11 luglio 2002, n. 18, *Tutela del gioco infantile e disciplina delle ludoteche*<sup>6</sup>, si promuove l'istituzione e la realizzazione delle ludoteche come servizio culturale, ricreativo e sociale. La ludoteca è concepita come uno spazio polifunzionale protetto dove le attività svolte hanno una funzione sinergica sulla personalità del bambino, sia sul piano dello sviluppo psicologico e cognitivo, sia su quello relazionale e della socializzazione, per un'educazione all'autonomia e alla libertà di scelta. Le attività ludico-creative ed educative-culturali, individuali e di gruppo, dovranno articolarsi in modo da offrire concretamente un valore aggiunto per la vita del bambino. La legge prevede una

<sup>4</sup> Pubblicata in BUR del 16 dicembre 2002, n. 62.

<sup>5</sup> Pubblicata in BUR del 7 agosto 2002, n. 32.

<sup>6</sup> Pubblicata in BUR del 30 luglio 2002, n. 21, supplemento ordinario n. 3.

logistica e un'architettura degli spazi adeguata e le potenziali ubicazioni. Stabilisce altresì l'iter burocratico per l'apertura e la gestione di una ludoteca da parte di un privato e la tipologia di personale addetto a operare in queste strutture. Pone l'obbligo per le strutture già esistenti di adeguarsi ai requisiti previsti da questa normativa entro due anni dalla sua entrata in vigore.

#### *Garante per l'infanzia e l'adolescenza*

Con legge regionale del 28 ottobre 2002, n. 38, *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*<sup>7</sup>, la Regione stabilisce che il Garante per l'infanzia e l'adolescenza sia incardinato presso il Consiglio regionale e sia eletto da quest'ultimo per la durata di cinque anni, sia rieleggibile una sola volta e revocabile per gravi o ripetute violazioni di legge o per accertata inefficienza. La legge prevede i requisiti professionali e le rigide incompatibilità del Garante, il trattamento economico e la struttura organizzativa, la quale può essere articolata in sedi decentrate a livello provinciale e deve essere dotata di figure professionali adeguate per operare in collegamento con i servizi pubblici competenti sui minori, con il difensore civico regionale, con l'osservatorio regionale sull'infanzia, con i servizi sociali comunali e con i dipartimenti materno-infantili delle ASL. Per assicurare la piena attuazione dei diritti alle persone di minore età, determinante è la piena autonomia dell'agire, l'indipendenza di giudizio e valutazione, l'assenza di controllo gerarchico e funzionale che caratterizza la figura del Garante così come delineata in questa normativa. Gli interventi diretti a tutelare i diritti e gli interessi individuali dei minori sono effettuati, dove è possibile, sempre in accordo con la famiglia. Per l'esercizio delle sue funzioni il Garante può intervenire nei procedimenti amministrativi, raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti in caso di omissioni delle amministrazioni competenti, denunciare all'autorità competente gravi situazioni di rischio o di danno per i minori.

### **Regione Marche**

#### *Garante per l'infanzia e l'adolescenza*

Con legge regionale del 15 ottobre 2002, n. 18, *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*<sup>8</sup>, la Regione stabilisce che il Garante per l'infanzia e l'adolescenza sia eletto e nominato dal Consiglio regionale cui riferisce almeno annualmente con relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e suggerimenti che possono portare a determinazioni del Consiglio stesso. Si incardina presso la Giunta regionale avvalendosi delle strutture regionali competenti. Il Garante ha facoltà di vigilare sull'applicazione normativa nel territorio regionale, di segnalare le violazioni dei diritti dei minori e di sollecitarne la rimozione delle cause, di intervenire nei procedimenti amministrativi di Regione ed

<sup>7</sup> Pubblicata in BUR del 20 novembre 2002, n. 32, supplemento ordinario n. 7.

<sup>8</sup> Pubblicata in BUR del 21 ottobre 2002, n. 112.

enti locali se sussistono fattori di rischio o di danno a minori, di fornire sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e di proporre attività di formazione. Può istituire un elenco per la nomina di tutori o curatori assicurandone consulenza e sostegno, verificare le condizioni e gli interventi per l'accoglienza e l'inserimento dei minori stranieri, formulare proposte e, se richiesto, pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia e l'adolescenza. Può, inoltre, curare servizi di informazione e vigilare, in collaborazione con il CORECOM, sulla comunicazione a mezzo televisivo, stampa e telematico per tutelare e salvaguardare i minori in ordine alla percezione stessa dell'infanzia e alla sua rappresentazione, segnalando eventuali trasgressioni dei codici di autoregolamentazione. Collabora alla raccolta ed elaborazione di tutti i dati in base alla legge 451/97. Promuove iniziative per diffondere una cultura del bambino come soggetto titolare di diritti, per la prevenzione e il trattamento degli abusi sui minori in relazione alla legge 269/98, per la partecipazione dei minori alla vita delle comunità locali e per la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### *Adozioni internazionali*

La Giunta regionale con deliberazione del 29 ottobre 2002, n. 1896, *Linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di adozione internazionale*<sup>9</sup>, dà attuazione alla legge 476/98, fornendo le necessarie indicazioni per la formazione delle équipe e per l'individuazione del percorso metodologico di raccordo tra le stesse, gli enti autorizzati e l'autorità giudiziaria minorile. Prevede il numero dei componenti delle équipe e i compiti delle stesse che si articolano attorno alle attività di informazione, redazione della relazione al fine di valutare l'idoneità della famiglia adottante e di sostegno del nucleo adottivo. Stabilisce, inoltre, le attività di coordinamento del tribunale per i minorenni con le équipe e l'ente autorizzato per giungere alla pronuncia del decreto di idoneità; gli accertamenti che il tribunale deve svolgere e gli ordini che deve impartire, nonché la sua attività di informazione.

#### *Autonomia scolastica*

Con deliberazione del 19 novembre 2002, n. 1982, *Approvazione delle linee di indirizzo per la presentazione dei progetti rilevanti per la realizzazione dell'autonomia scolastica. Fondo regionale autonomia scolastica*<sup>10</sup>, la Giunta regionale, in linea con la legislazione nazionale comunitaria e internazionale, promuove e sostiene progetti nell'ottica di realizzare da un lato l'autonomia scolastica in base a un criterio di continuità educativa e, dall'altro, progetti di sperimentazione relativi all'orientamento e alla riduzione della dispersione scolastica nelle scuole superiori.

<sup>9</sup> Pubblicata in BUR del 20 novembre 2002, n. 121.

<sup>10</sup> Pubblicata in BUR del 17 dicembre 2002, n. 129.

*Giustizia minorile*

Con deliberazione della Giunta regionale del 17 dicembre 2002, n. 2216, *Attuazione del protocollo di intesa tra la Regione Marche e Ministero della giustizia in materia penitenziaria e post-penitenziaria - Approvazione dell'atto di istituzione sperimentale dell'ufficio per la mediazione penale minorile delle Marche*<sup>11</sup>, si introduce una modalità di tipo riparatorio a integrazione della giustizia penale minorile. L'obiettivo consiste nel cercare di colmare la frattura sociale tra i soggetti in conflitto dopo la commissione del reato facendo sperimentare al giovane reo il senso profondo della norma sociale violata, attraverso il vissuto delle conseguenze emotive e sociali in se stesso e nella vittima. L'ufficio di mediazione penale è trasversale ed esterno alle singole istituzioni penali per offrire uno spazio neutro di ascolto. In fase sperimentale, l'ufficio è collocato nel territorio del Comune capoluogo di Regione, in posizione da non inficiare la terzietà del potere giudiziario minorile; è costituito da una équipe multidisciplinare con diverse professionalità, nel numero minimo di tre mediatori penali che abbiano partecipato al corso di formazione regionale e siano iscritti all'elenco regionale. Nella delibera sono, inoltre, descritte e articolate le fasi del processo di mediazione e gli impegni specifici degli enti coinvolti. L'attuazione di quanto previsto in delibera è rinviata al momento della sottoscrizione di un apposito accordo tra le istituzioni coinvolte che stabilisca le reciproche competenze, responsabilità, oneri finanziari e durata della sperimentazione.

**Regione Toscana***Giustizia minorile*

Con deliberazione della Giunta regionale 17 giugno 2002 n. 605, *Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e Centro giustizia minorile di Firenze - sperimentazione di flussi informativi nell'area dei minori*<sup>12</sup>, è stata approvata la bozza di protocollo tra la Regione Toscana e il Centro di giustizia minorile di Firenze che prevede la rilevazione, per l'area penale minorile, della distribuzione dei minori sottoposti a procedimento penale nell'ambito regionale, attraverso la sperimentazione dei flussi informativi adottati. Il protocollo nasce dalla consapevolezza dell'importanza di un sistema informativo integrato che fondandosi sulla raccolta di informazioni significative, tra cui i dati statistici, rappresenti un elemento imprescindibile per un'adeguata lettura del fenomeno della devianza minorile e per la realizzazione di un efficace processo progettuale. Un programma sperimentale sull'informatizzazione dei dati tra il Centro per la giustizia minorile di Firenze e la Regione Toscana, con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti, è stato avviato da qualche tempo. Nel quadro di detta collaborazione si prevede che nel biennio 2002-2004 siano informatizzate presso il Centro per la giustizia minorile di Firenze le procedure che comportano la produzione di archivi e dati statistici che sono di

<sup>11</sup> Pubblicata in BUR del 27 dicembre 2002, n. 133.

<sup>12</sup> Pubblicato in BUR del 10 luglio 2002, n. 28.

*Diritto  
allo studio*

interesse anche per la Regione Toscana per la sperimentazione di flussi informativi nell'area di intervento dei minori.

La legge regionale del 26 luglio 2002, n. 32, *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*<sup>13</sup> disciplina gli interventi promossi dalla Regione Toscana in tali materie, al fine di costruire un sistema regionale integrato che garantisca la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale e il diritto di apprendimento lungo tutto l'arco dell'intera vita come fondamento necessario per il diritto allo studio e al lavoro. Queste politiche integrate sono attuate sia attraverso interventi diretti (azioni di sostegno, anche di tipo finanziario) sia indiretti (azioni di consolidamento e sviluppo dei sistemi dell'educazione, della formazione professionale, azioni di indirizzo, coordinamento e valutazione dei sistemi stessi). La Regione, al fine di raccordare organicamente le proprie competenze con quelle esercitate dall'amministrazione statale e dagli enti locali nel campo nell'istruzione, sviluppa le proprie azioni osservando il metodo della concertazione interistituzionale e stipulando con gli stessi enti intese operative. Per rendere effettivo il diritto all'apprendimento e all'istruzione scolastica dall'infanzia fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo, la Regione promuove servizi e interventi adeguati, in particolare attraverso: il sostegno di tutti i servizi e le iniziative di supporto alla frequenza delle attività scolastiche; l'erogazione di provvidenze economiche prioritariamente destinate ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiate; lo sviluppo di azioni di miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione e formazione finalizzate alla riduzione dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico.

*Sfruttamento  
sessuale*

Con deliberazione della Giunta regionale del 17 settembre 2002, n. 960, *Programmi di assistenza e recupero di minori maltrattati e abusati*<sup>14</sup>, si prevede la programmazione di interventi in favore di minori vittime dei reati di cui alla legge 269/98 e a tal fine si individuano i fondi per finanziare i progetti territoriali che siano riconducibili a specifici programmi di assistenza e recupero. I progetti dovranno essere realizzati a livello di area vasta e/o sopranazionale da parte dei Comuni individuati come capofila e consentire l'integrazione degli interventi con la rete dei servizi sociali e sanitari del territorio; dovranno, inoltre, essere orientati a sperimentare modalità di assistenza innovative. Nel provvedimento la Giunta individua i termini per la presentazione dei progetti, i criteri di valutazione degli stessi da parte del Dipartimento diritto alla salute e politiche di solidarietà, le modalità e le procedure di redazione e di presentazione degli stessi.

<sup>13</sup> Pubblicata in BUR del 5 agosto 2002, n. 23.

<sup>14</sup> Pubblicata in BUR del 9 ottobre 2002, n. 41.

## Regione Trentino-Alto Adige

### *Servizi per la prima infanzia*

Con legge regionale del 12 marzo 2002, n. 4, *Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*<sup>15</sup>, la Provincia autonoma di Trento promuove la realizzazione di un sistema di servizi per la prima infanzia che garantisca una pluralità di opportunità socioeducative, la diffusione di una cultura di rispetto e di cura verso l'infanzia, il sostegno alla famiglia nell'educazione dei figli e la prevenzione di ogni forma di difficoltà o emarginazione a causa di situazioni di svantaggio. In questa ottica, la Provincia riconosce il diritto delle bambine e dei bambini a un equilibrio psicofisico e affettivo, valorizza la centralità della famiglia facilitando le scelte professionali e familiari dei genitori. Si individuano le seguenti tipologie dei servizi per l'infanzia: il nido d'infanzia; il nido familiare – servizio Tagesmutter – che consente alle famiglie di affidare in modo stabile e continuativo i figli a personale educativo professionale che fornisce cura ed educazione a uno o più bambini, presso il proprio domicilio o altro ambiente adeguato; i servizi integrativi come i centri per bambini e genitori e gli spazi gioco e accoglienza. I Comuni possono, inoltre, promuovere sperimentazioni di nuovi servizi integrativi.

## Regione Umbria

### *Diritto allo studio*

Con legge regionale del 16 dicembre 2002, n. 28, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*<sup>16</sup>, si stabilisce l'attuazione del diritto allo studio attraverso l'erogazione di servizi e provvidenze, collettive e individuali. La finalità è quella di rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione dei cittadini al sistema scolastico e formativo, di concorrere alla qualificazione dello stesso, promuovendo e incentivando, anche con risorse economiche, gli interventi dei Comuni singoli e associati per favorire l'accesso alla scuola materna e garantire l'attuazione del diritto allo studio nella scuola dell'obbligo. I Comuni, a tale fine, si coordinano con gli organismi scolastici e con le organizzazioni culturali, sociali ed economiche presenti sul territorio. Le funzioni e i compiti della Regione attengono principalmente alla facoltà di promozione d'iniziative e di progetti, anche individuando criteri e indirizzi. Una previsione normativa specifica, per attuare i diritti in questione, è rivolta ai soggetti in situazione di handicap. È, infine, prevista l'assistenza sociosanitaria in ogni ordine e grado di scuola da attuare direttamente o anche tramite il servizio ASL. Il coordinamento della legge è regolato con il piano triennale per il diritto allo studio previsto dalla legge regionale n. 13/00 e con i conseguenti piani annuali.

<sup>15</sup> Pubblicata in BUR del 19 marzo 2002, n. 12.

<sup>16</sup> Pubblicata in BUR del 24 dicembre 2002, n. 58.

## Giurisprudenza

(luglio - dicembre 2002)

*Resoconto sintetico di alcuni provvedimenti in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati su riviste nel periodo indicato*

### *Adozione*

Una madre, dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale, impugna il decreto con il quale sua figlia viene data in adozione; l'impugnazione viene dichiarata inammissibile sul presupposto che la reclamante, in quanto decaduta dalla potestà genitoriale, non rientra fra i soggetti legittimati a impugnare il decreto di adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 313 codice civile (cc), richiamato dall'art. 56 della legge 184/83, che menziona come tali unicamente l'adottante, l'adottata e il pubblico ministero. Trattandosi di adozione di minori, infatti, l'adottata è rappresentata dal tutore e ciò esclude la concorrente rappresentanza legale del genitore non affidatario decaduto dalla potestà della madre per Cassazione. Il ricorso successivo - fondato sull'art. 111 della Costituzione che garantisce lo svolgimento del processo in contraddittorio tra le parti in condizioni di parità - intende affermare che non si può escludere la qualità di parte anche al genitore decaduto dalla potestà sul figlio minore, che agirebbe non tanto in qualità di rappresentante del minore bensì in proprio, quale soggetto direttamente colpito dagli effetti del decreto di adozione nel suo interesse personalissimo a vigilare sull'istruzione, sull'educazione, sulle condizioni di vita figlio poiché la decadenza dalla potestà genitoriale, in quanto situazione revocabile, non interrompe il legame tra figlio e genitore. La Corte di cassazione con sentenza del 4 luglio 2002, n. 9689, (pubblicata in *Famiglia e diritto* n. 6, 2002, p. 644), si è pronunciata negando al genitore non affidatario la legittimazione a impugnare in proprio il provvedimento di adozione in casi particolari; il genitore non affidatario può impugnare ex art. 313 cc il decreto del tribunale per i minorenni solo nella veste di rappresentante del figlio minore, qualità che difetta però nel genitore decaduto dalla capacità genitoriale.

### *Filiazione naturale*

La I sezione civile della Corte di cassazione, con ordinanza del 4 luglio 2002, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 251, primo comma, e 278, primo comma, del cc, nella parte in cui non consentono indagini sulla paternità di figli incestuosi, per violazione degli art. 2, 3 e 30, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio. L'art. 30 della Costituzione assicura a tutti i figli nati fuori dal matrimonio, senza distinzioni di sorta, ogni tutela giuridica e sociale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. Non ricorrendo alcuna incompatibilità con i diritti dei membri della famiglia legittima, non vi possono essere remore al-

la piena applicazione precettiva della norma dell'art. 30, comma 3, Cost. che tutela il diritto di tutti i figli naturali a poter vivere la loro identità biologica nei rapporti con i genitori. Il rapporto genitore-genitore se illegittimo o vietato (come prima l'adulterio e oggi ancora l'incesto, ove dia pubblico scandalo) riguarda la responsabilità dei genitori che hanno posto in essere il rapporto stesso, ma non può e non deve ricadere sui figli. La Corte costituzionale con sentenza del 20-28 novembre 2002 n. 494, (pubblicata in *Famiglia e diritto*, n. 5, 2002, p. 473), superando atavici pregiudizi assolutamente estranei alla moderna sensibilità, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 278, primo comma, cc, nella parte in cui esclude la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturali e le relative indagini nei casi in cui, a norma dell'art. 251, primo comma, cc il riconoscimento dei figli incestuosi è vietato. Con questa pronuncia d'illegittimità viene meno, in caso di filiazione incestuosa, il divieto di promuovere azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturali. Per il futuro, quindi, tutti i figli senza alcuna discriminazione possono agire contro i genitori naturali ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 269 cc per sentire dichiarare giudizialmente il rapporto di paternità o maternità, ancorché tra i genitori esista (ed era dagli stessi sconosciuto) uno dei vincoli indicati dal precedente art. 251 cc.

### *Rapporto di lavoro*

Il caso esamina la vicenda di una lavoratrice gestante che è ricorsa al giudice del lavoro per veder dichiarare illegittimo il proprio licenziamento motivato, secondo il datore di lavoro, per grave comportamento omissivo della lavoratrice al momento dell'assunzione, avendo taciuto il proprio stato di gravidanza. Tale circostanza, oltre a essere risultata dopo l'escussione dei testimoni non veritiera, non avrebbe potuto, in ogni caso, legittimare il licenziamento. La Sezione lavoro della Corte di cassazione, infatti, con sentenza n. 9864 del 6 luglio 2002 (in *Il Foro italiano*, vol. 2, 2002, parte I, p. 3044), ribadendo il principio di parità di trattamento tra uomini e donne sancito dalla Costituzione agli articoli 3 e 37, ha stabilito che la condotta della lavoratrice gestante o puerpera che al momento dell'assunzione al lavoro con contratto a tempo determinato non porta a conoscenza del datore di lavoro il suo stato, non può in alcun caso concretizzare una giusta causa di risoluzione del rapporto lavorativo né, più specificamente, la colpa grave prevista dall'art. 2 comma 3, lett. a), della legge 1204/71, atteso che un tale obbligo di informazione finirebbe per rendere inefficace la tutela della lavoratrice e ostacolerebbe la piena attuazione del principio di parità di trattamento garantito costituzionalmente e riaffermato anche dalla normativa comunitaria (direttive CEE n. 76/02 e 92/85).

### *Responsabilità della scuola e degli insegnanti*

Con la sentenza 27 giugno 2002, n. 9346 (in *Il Foro italiano*, n. 10, 2002, parte I, p. 2636) le Sezioni unite della Corte di cassazione risolvono un contrasto giurisprudenziale che riguardava anche la stessa corte di legittimità. Per anni il dubbio è stato rappresentato dall'applicabilità dell'art. 2048 cc «Responsabilità dei genitori, dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte», al caso in cui l'allievo, duran-

te l'orario scolastico, resti pregiudicato da un fatto dannoso non imputabile direttamente ad altri minori sottoposti alla vigilanza degli stessi precettori (cosiddetto danno del minore a se stesso). Il caso in discussione si è verificato a una bambina che, durante una lezione di educazione fisica svoltasi per mal tempo in classe, scivolava a terra saltando tra i banchi, rincorrendosi con altri compagni, e riportava la frattura di due denti incisivi. Le Sezioni unite con una pronuncia innovativa, hanno definito che nella circostanza descritta sia la responsabilità della scuola sia quella degli insegnanti devono ricondursi all'ambito della responsabilità contrattuale piuttosto che extracontrattuale (art. 2048 cc). Nell'affermare ciò, la Corte ha ritenuto che tra l'alunno e la scuola sussista un rapporto di natura contrattuale, affermando che l'instaurazione del vincolo negoziale sorge nel momento in cui è accolta la domanda di iscrizione e l'allievo è ammesso a frequentare l'istituto scolastico; lo stesso principio vale anche per gli enti scolastici, culturali, sportivi o in genere associativi di natura privata alla cui vigilanza i minori sono affidati dai loro genitori per un certo periodo. In sostanza, ogni qual volta sia dato rinvenire un rapporto di natura contrattuale tra minore (rappresentato dai suoi genitori o da altri legittimati) ed ente, tale accordo ha come oggetto anche l'obbligo di tutela del minore stesso. Con questo nuovo orientamento, in tutte le ipotesi riconducibili alle fattispecie descritte, l'ente risponderà anche per il fatto rimproverabile al proprio preposto quando ciò configuri un inadempimento dell'obbligo di sorveglianza ovvero di qualunque altro obbligo cui la struttura fa fronte tramite i suoi dipendenti, secondo le comuni regole della responsabilità contrattuale.

*Responsabilità  
del conducente  
di scuolabus*

Con sentenza del 19 febbraio 2002, n. 2380, (pubblicata in *Il Foro italiano*, n. 9, 2002, parte I, p. 2440), la Corte di cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità extracontrattuale di un conducente di scuolabus nella vicenda di una bambina di nove anni che perdeva la vita per le lesioni riportate in conseguenza dell'investimento di un'autovettura, subito dopo la discesa dall'automezzo del Comune adibito al trasporto degli alunni. La domanda di risarcimento danni presentata dai genitori della bambina nei confronti del Comune veniva respinta in primo grado e accolta invece dalla Corte d'appello di Ancona che ravvisava a carico del conducente dello scuolabus il dovere di vigilanza di natura extracontrattuale e riteneva responsabile il Comune in virtù del rapporto di preposizione ex art. 2049 cc. A fronte del ricorso proposto dal Comune, la Sezione III della Cassazione ha confermato in sostanza la sentenza d'appello, ravvisando la responsabilità extracontrattuale dell'autista dell'autobus, e quindi del Comune, a titolo di *culpa in vigilando* per non aver avvertito la minore, nel momento della discesa dall'automezzo che stava sopraggiungendo l'autovettura investitrice.

## Stampa quotidiana e periodica (luglio - dicembre 2002)

*Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato*

### Adozioni

Secondo la Commissione per le adozioni internazionali (*Avvenire*, 21 luglio) i minori stranieri adottati in Italia negli ultimi due anni e mezzo sono stati 2.600. Le coppie ritenute idonee per l'adozione sono state 8.947. L'autorizzazione è stata concessa nel 99,9% dei casi con tempi relativamente brevi. Ogni mese vengono concesse, in media, 150 autorizzazioni. L'8% circa delle coppie richiedenti (con un'età media sui 40 anni) ha già uno o più figli.

Oltre 10 mila minorenni (*L'Osservatore Romano*, *Avvenire*, 27 ottobre) si trovano nei circa 500 istituti per minori ancora in funzione in Italia. Dovranno trovare una sistemazione in famiglia. Il dato è stato diffuso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ritiene che l'affidamento familiare sia la strada principale indicata dalla legge 149/01. Il rapporto *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali* realizzato dalla Commissione per le adozioni in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze denuncia, intanto, un calo del 14,9% delle adozioni internazionali (*La Stampa*, *Il Giornale*, *Il Messaggero*, *Avvenire*, *Il Sole 24Ore*, 5 dicembre). Nel primo semestre del 2002 sono stati adottati 1.306 bambini provenienti dall'estero con una diminuzione di 180 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

### Famiglia

Al parlamento dell'Unione europea (*Avvenire*, 3 luglio), la proposta di rendere l'aborto "legale, sicuro e accessibile a tutti" è stata approvata in seduta plenaria. Il documento approvato a Strasburgo sancisce tuttavia che l'interruzione di gravidanza non deve essere utilizzata né come metodo di pianificazione familiare né come sistema contraccettivo.

In conseguenza dell'intensificarsi di tragici casi di infanticidio (*Avvenire*, 3 luglio) un sondaggio si interroga: «È solo colpa delle mamme?». Il Comitato per la bioetica - appena nominato nella sua nuova composizione, con un ritardo di cinque mesi dalla scadenza del precedente - avrà fra le proprie priorità la tutela della maternità nel suo insieme, vista come diritto della famiglia a essere aiutata dalla società e dai servizi a superare difficoltà ed eventuali risvolti drammatici. Così dichiara (*Corriere della Sera*, 20 luglio) il nuovo presidente del Comitato Francesco D'Agostino, filosofo della scienza all'Università La Sapienza di Roma, sottolineando l'importanza che negli ospedali le partorienti siano assistite psicologicamente dopo il parto, per prevenire e arginare eventuali stati depressivi. Di questi argomenti si occupa (*la Repubblica*, 16 luglio) anche il secondo numero della ri-

vista *Infanzia e adolescenza* che valuta scientificamente le ricerche psicopatologiche sulle condizioni di rischio materno che possono portare addirittura all'infanticidio. Si tratta di depressioni vere - da non confondere con il *maternity blues*, tipico di ogni puerpera - che agiscono attraverso meccanismi molto più complessi, aggravati da stereotipi sociali che vorrebbero la madre sempre e comunque felice.

Più di una famiglia su dieci vive con 800 euro al mese (*la Repubblica*, 9 agosto). È quanto emerge da un recente rapporto dell'ISTAT secondo il quale dodici famiglie su cento sono da considerarsi povere. Si tratta di due milioni e settecentomila nuclei, due terzi dei quali nelle regioni meridionali. Questi dati si riferiscono, comunque, alla povertà relativa, cioè determinata annualmente rispetto alla spesa media per consumi. Se si passa alla povertà "assoluta" si trovano 940 famiglie e ben tre milioni di individui: pensionati e famiglie con più di un figlio.

I dati EUROSTAT - dati ufficiali convogliati dai Governi e dalle istituzioni dei 15 Paesi europei al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - evidenziano (*la Repubblica*, 13 agosto) che l'Italia è uno dei Paesi al mondo con minor numero di figli per donna (1,19). Ultimo dell'Unione europea, è, conseguentemente, quello con meno giovani. Lo Stato investe su famiglia e figli meno che in tutti gli altri Stati europei, istruzione compresa, eccezion fatta per Olanda e Lussemburgo. Nonostante questa situazione, i minori italiani sarebbero i meno sbandati d'Europa. Riguardo alla criminalità minorile, al numero dei suicidi, all'uso di cannabis e al tabagismo siamo in fondo alla classifica europea.

Le famiglie più chiuse e isolate (*Il Giornale*, *Il Mattino*, 3 settembre) sarebbero quelle più a rischio di episodi di violenza. Lo afferma il professor Massimo Cicogna che ha monitorato per uno studio dell'Istituto internazionale di studi interdisciplinari almeno quattrocento casi di violenza familiare. Tra questi, però, bisogna distinguere quelli che originano da situazioni giuridico-legali legate alle separazioni. Concordano su questo punto di vista sia il presidente dell'Istituto di studi sulla paternità, Maurizio Quilici, sia il presidente dell'associazione Ex per genitori separati, Fabio Nestola, che dal 1989 a oggi si è occupato di circa 31 mila casi di separazione. Mentre Quilici allude a una sorta di "patologia sociale e giuridica" («udienze frettolose e superficiali, una perversa filosofia di conflitto anziché di accordo»), Nestola sottolinea un'iniqua consuetudine nell'affidamento dei figli, mentre non dovrebbe essere affatto automatico che la divisione della coppia coincida con l'allontanamento dei figli da uno dei genitori.

Gli assessori di Venezia, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Taranto, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari nonché i rappresentanti di Brindisi e Milano, riuniti in sede ANCI (*Il Sole 24Ore*, *Il Giorno*, *ItaliaOggi*, 29 ottobre) hanno denunciato che lo Stato non ha ancora accreditato gli stanziamenti relativi al periodo 1998-2001 - pari a 161 milioni di euro - previsti dal Fondo nazionale per l'infanzia con la cosiddetta legge Turco (n. 285/97) e destinati a finanziare iniziative e progetti a favore dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie.

Intanto si segnala (*Il Sole 24Ore*, *Corriere della Sera*, 7 novembre) un lieve aumento della popolazione mentre calano le nascite e triplicano le presenze straniere. L'annuario ISTAT rileva che, in cinquant'anni, la media dei componenti dei nuclei familiari si è ridotta da 3,9 a 2,6. Tornano a crescere gli iscritti all'universi-

tà e aumenta l'occupazione, ma i senza lavoro restano quasi 2,3 milioni a fronte dei 21,5 milioni di occupati di cui il 37,5% sono donne. Calano del 2,7% i consumi reali familiari. La criminalità frena, ma sono quasi 2,2 milioni i reati denunciati, mentre in generale si lamenta la difficoltà di raggiungere gli uffici della pubblica sicurezza. La popolazione cresce, ma per l'incidenza dell'immigrazione. Aumenta il numero delle famiglie, ma calano i loro componenti che passano dalle 2,8 alle 2,6 unità. In compenso siamo al primo posto per i telefoni mobili, presenti nel 66% delle famiglie.

Con lo slogan "Meno figli per battere la povertà", l'Organizzazione delle nazioni unite, tramite l'UNFPA, agenzia che si occupa della popolazione mondiale, manda un messaggio inequivocabile (*la Repubblica*, 4 dicembre) ai Governi del mondo e alle gerarchie cattoliche che da anni sostengono di voler combattere le povertà, ma che da sempre sono contrarie all'idea di legare il controllo delle nascite alle politiche di sviluppo per i Paesi più arretrati. Per sconfiggere la povertà, sostiene l'UNFPA, la strada giusta non è la globalizzazione dall'alto ma il controllo demografico e la possibilità di garantire alle donne la possibilità di decidere della propria vita all'interno della loro società.

## Salute

Si diffonde sempre di più anche tra i minori italiani il rischio di obesità (*La Stampa*, *Avvenire*, 2 e 3 luglio): i sanitari criticano sia la tipologia dei cibi sia la scarsa attività motoria esercitata in età scolare. Carlo Gabriele Gribaudo, direttore dell'Istituto di medicina dello sport di Torino che da anni è impegnato nell'osservazione degli alunni delle elementari e delle medie, sostiene che «l'obesità è un problema grave che può provocare diabete, disturbi circolatori, ipertensione, patologie vascolari a partire dai 20 anni». Attualmente il 30,4% dei maschi e il 26,6 delle femmine è in sovrappeso con circa un 5% generale di obesità. Anche il ministro per la Sanità, Girolamo Sirchia, prosegue la sua campagna contro questo fenomeno che incide sui bilanci per circa 22,9 miliardi di euro l'anno. All'iniziale e immediato impegno del Ministro contro l'obesità, si aggiunge l'allarme dei tossicologi che (*La Nazione*, 9 luglio) denunciano che gli adolescenti, oltre ad avere pessime abitudini alimentari, fumano e hanno una certa tendenza a bere troppo alcol.

Alla XIV Conferenza internazionale sull'AIDS di Barcellona (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *Il Messaggero*, *l'Unità*, 11 e 13 luglio) è stato sottolineato che le donne incinte dovrebbero fare il test per l'adenovirus (HIV). Secondo gli esperti, ogni anno in Italia nascono 500 bambini da mamme infette alcune delle quali non sanno neanche di esserlo. La scoperta della sieropositività in gravidanza consentirebbe di ridurre dal 40 al 4% il rischio di trasmissione dell'infezione da madre a figlio.

Secondo il rapporto UNICEF relativo all'HIV nel mondo le vittime dell'AIDS (*Corriere della Sera*, 3 luglio, *l'Unità* 5 luglio, *Il Messaggero* 9 luglio) sono sempre più giovani. Su seimila persone che si infettano ogni giorno, la metà ha un'età compresa tra i 15 e i 25 anni. In Italia, l'anno passato, sono stati registrati 3.500 nuovi casi e il 60% di questi è stato diagnosticato quando ormai si trattava di AIDS conclamato. Secondo l'Istituto superiore di sanità, dei 110 mila sieropositivi stimati circa la metà ignora la propria condizione.

Dagli Stati Uniti si lancia un altro allarme per la “depressione adolescenziale” (*la Repubblica*, 1 ottobre e *Grazia*, 10 ottobre). Un male che si diffonde sempre più rapidamente nelle società del benessere. Negli Stati Uniti sono ormai otto su cento i minori colpiti dalla malattia e i dati italiani tendono a combaciare con quelli americani. Studi condotti da Renato Mannheimer e dal pediatra Guido Brusoni, per conto della Federazione italiana dei medici pediatri, sottolineano il *trend* in crescita del fenomeno che interesserebbe il 5,3% degli 11-14enni e addirittura il 13,8% dei minori tra i 15 e i 19 anni.

Anche per i minori di età compresa tra 0 e 12 anni circa (*Il Giorno*, *Avvenire*, *Il tempo*, 11 ottobre) dagli Stati Uniti viene segnalata una nuova sindrome: la ADHD, o disturbo da deficit di attenzione e iperattività. Mentre negli USA ha larga diffusione l'abitudine di somministrare uno psicofarmaco chiamato Ritalin, in Italia la maggior parte degli specialisti è contraria. Giuseppe Dell'Acqua, direttore del Dipartimento di salute mentale di Trieste, ha affermato di essere contrario all'uso di qualsiasi psicofarmaco come routine e prevenzione.

Aumentano le problematiche adolescenziali depressive o di tipo narcisistico e sfociano spesso nella bulimia o nell'anoressia: al Convegno nazionale di psicoterapia dell'adolescenza che si è svolto a Firenze (*la Repubblica*, 18 ottobre) è emerso un sempre più diffuso malessere giovanile. Si parla di “magma adolescenziale” ma anche di ansia e nevrosi (insonnia, enuresi notturna, incubi onirici) che colpirebbe uno su cinque dei più piccoli, raggiungendo livelli di allarme sociale (*Corriere della Sera*, 19 ottobre). Tra le cause, le carenze affettive e l'incapacità educativa dei genitori.

La relazione annuale dell'Osservatorio europeo sulle droghe e la tossicodipendenza con sede a Lisbona (*Avvenire*, 4 ottobre) rileva che in Italia i tossicodipendenti che assumono sostanze con l'uso particolarmente pericoloso delle iniezioni, costituiscono il 18,2% dei soggetti. Il primato dell'Italia nell'uso delle droghe - alle quali si aggiungono sempre nuovi micidiali cocktail - è ancora più preoccupante perché il fenomeno è particolarmente diffuso tra i giovanissimi.

Indagini svolte in undici città (*Avvenire*, 25 ottobre) rivelano che un bambino su dieci è malato di asma. Il 41% dei bambini italiani è costretto a convivere con forti disturbi respiratori soprattutto per colpa del fumo, dell'inquinamento e dell'alimentazione. L'indagine ha coinvolto 11 città, 493 insegnanti e 12.400 alunni.

Il 40% delle malattie dovute al degrado atmosferico affligge i più piccoli (*la Repubblica*, *Il Messaggero*, 2 settembre) fino a causare 5 milioni di morti l'anno. I dati sono diffusi dall'Organizzazione mondiale della sanità la cui direttrice, Gro Harlem Brundtland, parla di tredicimila bimbi morti al giorno per aria, acqua e terreno inquinato.

Mezzi  
di comunicazione

Sarà prorogato fino al 2004 (*ItaliaOggi*, 1 luglio) il piano d'azione europeo per l'impiego sicuro di Internet. La Commissione che se ne occupa ha l'obiettivo di lottare contro i contenuti illegali e dannosi attraverso la creazione di una rete di linee dirette in Europa e con lo sviluppo di sistemi di filtraggio.

In base al rapporto CENSIS su informazione e minori (*ItaliaOggi, Avvenire, Il Secolo d'Italia*, 9 luglio), realizzato su iniziativa del Segretariato sociale della RAI, non è molto positiva la risposta alla domanda se linguaggio e immagini in rapporto a eventi dolorosi o delittuosi corrispondano alla sensibilità dei minori. Viene sottolineato un eccesso di compiacimento per il dettaglio e la spettacolarizzazione della notizia che dà luogo a un clima quotidiano più attinente alla "morbosità" che alla linearità della cronaca.

Da un sondaggio condotto su 120 persone tra psicologi ed esperti di comunicazione (*Il Tempo*, 21 ottobre) risulta che, in generale, il piccolo schermo "mostra una realtà distorta, fuorviante e negativa della famiglia". «Questo è tanto più grave - sostiene Mariolina Palumbo, responsabile del Centro studi per l'adolescenza - in un momento come questo in cui ogni giorno la cronaca denuncia tragedie e drammi che avvengono proprio tra le mura domestiche».

«Entro ottobre - ha detto il ministro Gasparri - abbineremo ai codici di autoregolamentazione delle televisioni un meccanismo di sanzioni e di protezione reale per i minori. Ma nessun codice può sostituirsi alla famiglia» (*Avvenire*, 16 ottobre). Conferma, inoltre (*Avvenire*, 3 novembre), che entro l'anno «avremo il Codice e un nuovo contratto di servizio. Bisogna però fare appello anche alla deontologia professionale dei giornalisti che pur nel dovere di cronaca dovrebbero avere il senso del limite». In seguito (*Corriere della Sera, la Repubblica, La Stampa, Il giornale, Il giorno, Avvenire*, 30 novembre) ha convocato un tavolo di discussione con RAI, Mediaset, La 7, MTV e altri consorzi i quali hanno tutti siglato il Codice per la tutela televisiva dei minori. Un comitato di 15 membri accerterà le violazioni e l'*Authority* deciderà le sanzioni che potranno arrivare alla revoca della licenza.

Adalberto Baldoni (*Il Messaggero*, 6 dicembre), l'uomo che il ministro Gasparri ha messo a capo della Commissione che vigilerà sul rispetto della normativa contro le trasmissioni violente e diseducative denuncia però che i lavori non hanno avuto inizio perché i 15 membri del Comitato di controllo non sono stati ancora nominati. «Nonostante tutte le emittenti abbiano aderito al nuovo codice - continua Baldoni - mi dicono che sono proprio RAI, Mediaset e La 7 a ritardare l'insediamento del Comitato».

### Scuola

I promossi alla maturità (*Corriere della Sera, la Repubblica*, 9 e 12 luglio) sono stati il 97%. La novità delle commissioni interne si è rivelata ininfluente visto che la percentuale è rimasta invariata dall'anno precedente. Secondo un'indagine dell'OCSE, però, i risultati degli esami e degli scrutini in genere (*Panorama*, 11 luglio) non corrispondono a un grado di preparazione proporzionalmente adeguato. In base a una graduatoria emersa da un test europeo sulla comprensione linguistica, gli italiani si sono piazzati al ventesimo posto.

Nel corso di un incontro con i sindacati della scuola (*l'Unità*, 24 luglio) il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti ha presentato una lista di 2.500 istituti, da Udine a Palermo, che "pesano" eccessivamente sul bilancio del ministero perché impiegano troppi insegnanti in rapporto allo scarso numero di alunni. Si tratta di scuole che vanno "tagliate" e ridimensionate.

Dopo mesi di scontri con i sindacati (*Avvenire*, 11 settembre) Letizia Moratti ha anche ottenuto dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione un voto che autorizza il via libera alla sperimentazione. Le scuole coinvolte potranno aderire anche solo parzialmente, sulla base delle loro disponibilità. Manca ancora il testo definitivo del decreto ma il Ministero dell'istruzione (*Il Sole 24Ore*, 1 ottobre) rende noto che la sperimentazione partirà da asili ed elementari in 250 circoli didattici tra istituti statali e paritari. La scelta delle scuole sarebbe stata effettuata sulla base delle richieste pervenute: 48 scuole nel Nord-ovest, 46 nel Nord-est, 64 al Centro, 53 al Sud e 39 nelle Isole. Per quanto riguarda l'informatizzazione, però, i circoli didattici, a distanza di circa un mese, denunciano di non aver ancora avuto un minimo di supporto alle proprie attività (*Il Sole 24Ore*, 25 ottobre).

«Se il ministro non interviene saremo costretti a rivolgerci all'autorità giudiziaria»: è quanto afferma l'Associazione italiana persone down (AIPD) a proposito delle segnalazioni sempre più allarmate che le pervengono circa il disastroso inizio dell'anno scolastico per portatori di handicap "sistemati" in soprannumero nelle aule e privati indiscriminatamente delle ore di attività di sostegno (*l'Unità*, 1 ottobre). In conseguenza dei tagli previsti dalla Finanziaria, alla riapertura delle scuole i 130 mila studenti disabili iscritti nelle scuole italiane si sono trovati a disporre di meno insegnanti di sostegno e di meno personale necessario. Su questi e su altri argomenti di carattere scolastico, interviene anche *L'espresso* del 10 ottobre.

Un terremoto in Molise fa una strage di alunni a San Giuliano di Puglia nell'unica scuola del paese. La legge che ha per titolo *Norme per la sicurezza degli impianti* è del 1990 (*Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Il Giorno* dal 1 al 5 novembre) ed enuncia come termine ultimo per la messa in sicurezza degli edifici scolastici il 1993. La sicurezza sulla scuola è stata rinviata per ben cinque volte. Già all'inizio di settembre i sindacati della scuola avevano denunciato che il 42,98% degli edifici scolastici è privo del certificato di agibilità statica. Per i restanti si parla di altissime percentuali di tetti da rifare, di impianti elettrici non a norma, di fogne inadeguate. Secondo la CGIL (*la Repubblica*, 4 novembre) il Ministro «ha ignorato l'allarme sulla sicurezza per cancellare 200 miliardi di vecchie lire dal bilancio per l'adeguamento degli edifici. Non ha mai chiesto stanziamenti sulla Finanziaria e ha anzi concesso che le venissero tolti quelli previsti dal governo precedente».

Con lo slogan "Insegnare poche cose, ma insegnarle bene" il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti ha dato il via (*Corriere della Sera*, *Il Messaggero*, 20 dicembre) alla seconda fase della riforma della scuola secondaria convocando 250 "saggi" di diversa estrazione culturale a ripensare il liceo e la scuola di formazione professionale del futuro. La Commissione dei saggi compilerà i nuovi piani di studio entro la primavera prossima.

Intanto, l'ultima indagine ministeriale (*Il Sole 24Ore*, *ItaliaOggi*, 9 dicembre) sostiene che sono sempre di più i minori che abbandonano gli studi. I dati più allarmanti riguardano le scuole superiori con particolare riferimento a licei scientifici, istituti professionali e artistici.

*Abuso e sfruttamento*

Dai Paesi dell'Est (*la Repubblica*, *La Nazione*, *La Padania*, *Avvenire*, *Famiglia Cristiana*, 11 e 12 luglio, *Panorama*, 19 settembre) ogni anno scompaiono migliaia di minori e il cuore del traffico sarebbe tra l'Albania e l'Italia, per un giro d'affari tra i 7 e i 10 miliardi di dollari l'anno.

Secondo l'ultimo rapporto delle Nazioni unite (*Anna*, 30 luglio) nel mondo sono circa otto milioni i minori ridotti in condizioni di schiavitù secondo le più diverse modalità, la più odiosa delle quali è ancora quella dello sfruttamento sessuale.

In Italia (*Il Tempo*, 11 ottobre) viene abbandonato un neonato al giorno. Si tratta di un problema mondiale che anche nel nostro Paese sta diventando allarmante. D'altra parte, avverte la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), la lotta alla denutrizione mondiale ha subito una battuta d'arresto (*la Repubblica*, 16 ottobre). La fame uccide un bimbo su sette. I dati più recenti confermano che nei Paesi in via di sviluppo circa 800 milioni di persone – una su sette – sono sottoalimentate e, quel che è peggio, questa cifra è rimasta invariata negli ultimi dieci anni.

Ai lavori della Seconda conferenza per l'infanzia e l'adolescenza che si è svolta a Collodi (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *La Nazione*, *Liberio*, *La Stampa*, *l'Unità*, *Il Resto del Carlino*, 21 novembre) il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni si è impegnato con precise promesse per la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

L'ultimo rapporto UNICEF sull'infanzia (*la Repubblica*, *La Stampa*, *Avvenire*, *Il Mattino*, *Corriere della Sera*, *Panorama*, *Io Donna*, 12 dicembre) quest'anno fotografa la condizione dei minori attraverso il loro stesso sguardo. Gli esperti si sono resi conto, infatti, che i progetti di intervento che hanno più probabilità di successo sono proprio quelli che partono dall'ascolto delle esigenze dei bambini e si fondano sulla loro collaborazione. Il mondo sognato dai bambini, così, è stato sintetizzato nello slogan "Sicurezza, aria pulita e tanto cibo". Purtroppo la realtà che scaturisce dai dati UNICEF è ancora molto diversa e preoccupante.

*Pedofilia*

Secondo le statistiche dell'UNICEF sono almeno 100 mila i turisti italiani (*Il Giorno*, 20 luglio) che ogni anno frequentano i "paradisi della pedofilia". Telefono Arcobaleno stima in circa 4 miliardi di dollari l'anno il volume d'affari del turismo sessuale. Nel mercato del sesso, secondo l'UNICEF, sono coinvolti mezzo milione di minori in India e altrettanti in Brasile, 400 mila in Perù, 300 mila in Nepal e Thailandia, 200 mila in Cina, 100 mila nelle Filippine, 40 mila nello Sri Lanka, 30 mila in Venezuela, 20 mila in Cambogia, Pakistan, Honduras e Indonesia, 5 mila in Messico, 3 mila in Costa Rica e alcune centinaia in Romania. L'età media del "turista sessuale" si è abbassata dai 60 anni di circa sette anni fa, ai 30 anni attuali.

In Italia è stata sgominata l'ennesima cupola di insospettabili pedofili che tramite Internet speculava perfino sulle foto dei figli (*Liberio*, *La Stampa*, 3 luglio, *Avvenire*, 2 agosto). Tra gli altri una casalinga 40enne scambiava materiale on line per arrotondare il bilancio familiare (*Il Tempo*, 1 agosto).

È stato istituito il Comitato interministeriale di coordinamento della lotta alla pedofilia. Il neonato organismo (CICLOPE) coordinerà le strategie di preven-

zione e repressione di undici ministeri (*Avvenire, la Repubblica, La Stampa, Il Giornale, Il Giorno, Il Messaggero, Il Resto del Carlino, Il Mattino, La Padania*, 4 ottobre).

Il Papa ha accettato le dimissioni del cardinale di Boston, Bernard Law, dopo che in meno di un anno ha avuto quelle di altri tre vescovi cattolici statunitensi coinvolti a diverso titolo nel più grande scandalo legato alla pedofilia che sia scoppiato negli Stati Uniti (*Corriere della Sera*, 14 dicembre). In Italia (*Il Messaggero, Il Tempo, La Padania*, 17 dicembre) anche due sacerdoti sono rimasti coinvolti nell'ultima operazione di polizia sui siti pedofili.

### Razzismo

Sulla scrivania del direttore del Centro di formazione professionale di Villanuova sul Clisi (Brescia), vicino a Salò, è arrivata una lettera firmata da due rappresentanti di classe del primo anno di corso per operatori di macchine utensili: «Caro signor direttore, vorremmo indire un'assemblea di classe per discutere, tra le altre cose, la proposta di esclusione degli extracomunitari» (*Corriere della Sera*, 5 novembre). L'assemblea non è stata autorizzata e il direttore ha specificato che la richiesta «costituisce una violazione delle norme costituzionali dello Stato italiano». «Purtroppo - ha commentato - la richiesta di questi ragazzi è un indice di intolleranza che riflette una mentalità diffusa».

Il professor Massimo Cicogna, coordinatore dell'Associazione psicologi volontari che fanno capo all'associazione Help Me (*l'Unità*, 28 dicembre), ha monitorato i desideri di fine d'anno di oltre 1.250 bambini italiani tra i 6 e i 12 anni. A dispetto dei buoni propositi tipici della stagione, il 56% dei minori vivrebbe con estremo disagio un capodanno in compagnia di un coetaneo extracomunitario. Ostacolo quasi totale per una possibile integrazione, una profonda ignoranza - perfino geografica - dei luoghi di provenienza degli stranieri, considerati pericolosi e "diversi". Il razzismo dei minori italiani, insomma, non sarebbe estraneo alla classifica culturale in cui vengono collocati dalla maggior parte delle analisi europee: in genere all'ultimo o penultimo posto.

### Legge e giustizia

Un dossier elaborato dalla Polizia di Stato (*Avvenire, Il Messaggero, Il Tempo*, 26 e 27 luglio) ha evidenziato che dal gennaio 1992 all'aprile 2002 sono stati commessi da adolescenti ben 214 assassinii con una media di circa 20 episodi l'anno. In alcuni casi si può parlare di veri e propri moventi criminali: 48 per rapina, 211 per stupefacenti, 14 per estorsione o regolamento di conti. In altre circostanze la molla è scattata per rabbia pura scatenata da meccanismi di vendetta, questioni passionali, rancori personali. Discorso a parte merita la violenza sessuale mentre colpiscono quanto a consistenza numerica gli assassinii per futili motivi e quelli rimasti senza una spiegazione. Per quanto riguarda i delitti commessi tra le mura di casa, gli investigatori - che non ritengono il fenomeno in aumento - li attribuiscono a reazioni di autodifesa innescate da abusi ripetuti.

L'ISTAT (*Avvenire, Il Mattino*, 5 luglio) ha divulgato il volume *Devianza e disagio minorile. Caratteristiche e aspetti giudiziari*, dal quale emerge che aumenta il

numero dei reati commessi ma anche subiti dai minori italiani, con particolare riferimento all'abuso sessuale messo in atto da familiari o conoscenti.

«La riforma della giustizia minorile proposta dal ministro Roberto Castelli è una riforma pericolosa» (*Il Manifesto*, 20 luglio): lo sostengono le organizzazioni non governative Amici dei bambini, ANFAA, VIAI, CIES, ECPAT Italia, Save the children Italia, Telefono Azzurro, UNICEF Italia. Anche il Consiglio superiore della magistratura (*La Stampa*, *Il Manifesto*, 26 luglio, *Il Tempo*, 27 luglio e *Famiglia Cristiana*, 4 agosto) boccia la riforma Castelli individuandovi «uno strappo ai principi internazionali riconosciuti nonché agli orientamenti affermatasi da tempo nel nostro paese». Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, nel criticare le ipotesi di riforma della giustizia minorile e l'eventuale inasprimento delle pene, ha sostenuto che «è la società che deve ristabilire un chiaro limite tra il lecito e l'illecito. Limite che adesso è eccessivamente sfumato» (*Il Messaggero*, 5 ottobre).

«Non c'è aumento dei reati commessi da minori ma c'è un preoccupante incremento di delitti particolarmente efferati»: afferma il ministro della Giustizia Roberto Castelli (*Il Messaggero*, 10 ottobre). «Con il progetto della riforma sulla giustizia minorile – ha proseguito – abbiamo voluto inasprire le pene previste per i reati più gravi proprio per dare un messaggio rieducativo ai ragazzi che devono prendere coscienza che per certi fatti non c'è impunità». La consulente del Ministero del welfare, Aurora Lusardi, afferma che la riforma Castelli «colmerà 20 anni di lacune. La società civile deve procedere prima all'applicazione delle pene e poi al recupero» (*Il Tempo*, 17 ottobre).

Presidente dell'Associazione magistrati per i minori, il giudice Armando Rossini, intervenuto a Salerno al convegno *Le adolescenze tra complessità e cambiamento*, ha affermato che «la Magistratura minorile non condivide l'allarme su certe clamorose devianze adolescenziali che non rappresentano la totalità della realtà giovanile e quindi neanche di quella criminale. Di conseguenza l'abbassamento della soglia di punibilità ai 14 anni appare un limite invalicabile». Nel corso dello stesso convegno (*Il Tempo*, 10 novembre, *Panorama*, 21 novembre) si è parlato di un certo aumento del fenomeno del bullismo, fenomeno a cui si deve rispondere non in tribunale ma dall'interno della famiglia e della scuola.

Intervenuto a Collodi ai lavori della Seconda Conferenza per l'infanzia e l'adolescenza, il ministro Castelli ha invocato più severità per i minori ed è stato duramente contestato; alcuni esperti e giudici minorili hanno abbandonato l'aula in segno di protesta (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *La Nazione*, *Liberio*, *La Stampa*, *l'Unità*, *Il Resto del Carlino*, 21 novembre).

## Ricerche e indagini

### ISTAT

#### Stili di vita e condizione di salute

A partire dal 1993 l'ISTAT ha avviato una serie di ricerche campionarie tematiche dal titolo *Indagini multiscopo sulle famiglie*. I principali contenuti informativi delle indagini riguardano la famiglia, l'abitazione, l'istruzione, il lavoro, il tempo libero, la partecipazione sociale, la criminalità e la salute. I risultati delle ricerche vengono raccolti, analizzati e diffusi attraverso quattro pubblicazioni annuali alle quali è previsto che si affianchino, con scadenza quinquennale, altre indagini che approfondiscono temi particolari e un'indagine a scadenza trimestrale.

I dati che vengono presentati di seguito sono tratti dalla pubblicazione annuale *Stili di vita e condizione di salute*. I dati di questa particolare ricerca sono stati raccolti tra dicembre 2001 e marzo 2002. Sono state contattate 19.920 famiglie, per un totale di 53.113 individui. Le informazioni sono state raccolte in parte con l'intervista diretta e in parte con l'autocompilazione da parte del rispondente.

#### Gli stili alimentari

Il pranzo rimane, nelle abitudini alimentari degli italiani, il pasto più importante della giornata. Ogni 100 persone con più di tre anni, ben 72,1 dichiarano di considerarlo tale, contro un più modesto 20,3 che dà maggiore importanza alla cena.

Questa preferenza è ancora più marcata tra i bambini e i ragazzi tra i 3 e i 17 anni. Sono circa 75 ogni 100 coetanei, i bambini e ragazzi che considerano il pranzo come pasto principale, mentre sono solo 14 quelli che considerano maggiormente la cena. All'interno di questa fascia d'età dei minori non si registrano variazioni significative per quel che riguarda la preferenza verso il pranzo, mentre cresce, al crescere dell'età, la percentuale di quanti dichiarano una maggiore predilezione per la cena (si passa da 11,1% della classe 3-5 anni a 17,5% della classe 15-17). Non si riscontrano grandi differenze tra le abitudini dei ragazzi e delle ragazze. Solo nell'età dei più piccoli (3-5 anni) è più netta la predilezione delle bambine per il pranzo (più di 77 ogni 100) rispetto alla cena (9,8), mentre tra i bambini queste quote sono rispettivamente pari a circa 74 per il pranzo e 13 per la cena.

La colazione rappresenta un altro momento importante nelle abitudini alimentari degli italiani. Nella popolazione con più di 3 anni, considerata complessivamente, ogni 100 persone, 76 dichiarano di effettuare una colazione ade-

guata. Per adeguata s'intende una colazione in cui non si assumano solamente tè o caffè, ma si beva latte e/o si mangi qualcosa. Nei bambini e nei ragazzi questa abitudine è ancora più radicata, specialmente nei più piccoli. Ogni 100 coetanei sono 93,5 i bambini tra i 3 e i 5 anni che effettuano una buona colazione, 91,3 quelli di 6-10 anni, 83,3 tra gli 11-14enni e, infine, 76,3 tra 15 e 17 anni.

I dati, come detto, evidenziano un'attenzione particolare verso questo pasto, ritenuto da tutti gli studiosi dell'alimentazione uno dei pasti più importanti della giornata. Attenzione che, però, con l'avanzare dell'età si rivolge più verso i figli più piccoli, che non verso se stessi. Si consideri che la quota di coloro che dichiarano di effettuare una buona colazione, avendo un'età compresa tra i 35 e i 60 anni, scende a circa 68.

Dopo questo breve quadro sulle preferenze per i vari pasti della giornata, l'attenzione si sposta su quali alimenti sono ritenuti, dagli italiani, alla base della loro alimentazione. Escludendo i bambini piccolissimi (0-2 anni) per i quali l'alimentazione è praticamente standard, per il resto della popolazione, su 100 persone mediamente 88,3 consumano pane, pasta o riso almeno una volta al giorno, mentre sono circa 78 quelli che consumano frutta. Tra i bambini e i ragazzi con meno di 17 anni è più alta, rispetto agli adulti, la quota di coloro che mangiano pane, pasta o riso (sono circa 91 ogni 100), mentre è più bassa (72 ogni cento) quella di coloro che mangiano frutta. In generale l'alimentazione dei bambini e dei ragazzi non si caratterizza per nulla di particolare, se non per quegli alimenti notoriamente poco graditi a quell'età.

Ecco allora che mentre ci sono circa 30 bambini/ragazzi su 100 che consumano verdura almeno una volta al giorno, tra gli adulti con un'età compresa tra i 25 e i 64 anni questa quota sale a 53. Parimenti significative per queste due classi d'età le differenze nei consumi di ortaggi.

I bambini più piccoli (3-5 anni) si caratterizzano per un'alta diffusione nel consumo di latte (83,6 ogni cento), mentre sono 53,7 ogni 100 gli adulti di 55-59 anni. Quasi la totalità della popolazione usa olio di oliva e grassi vegetali sia per il condimento a crudo che per la cottura. Questa abitudine alimentare è tra le più radicate, vista la sua alta diffusione sia in relazione all'età degli intervistati che al luogo di residenza.

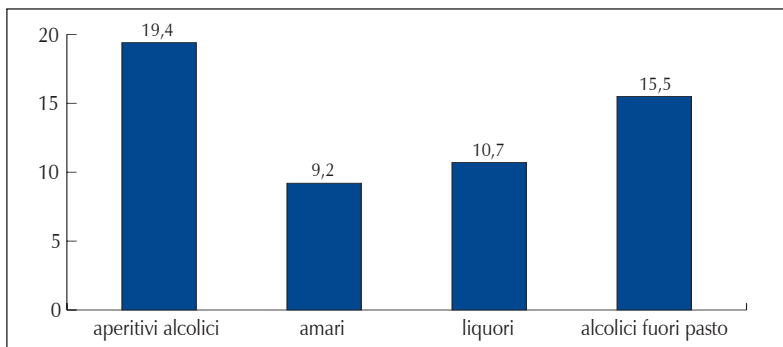
### **Le bevande**

Il consumo di bevande è sostanzialmente omogeneo nella popolazione relativamente alle varie fasce d'età solo se si prende in considerazione il consumo di acqua minerale. Per altre tipologie di bevande le differenze ci sono e in alcuni casi sono anche molto nette. Il consumo di bevande gassate, per esempio, riguarda 83,2 ragazzi di 14-17 anni ogni 100. Questa quota decresce al crescere dell'età, tanto che solo 26 ultrasessantacinquenni ogni 100 bevono bevande gassate.

Nettamente inferiore, ma non insignificante, la quota di minorenni al di sopra dei 14 anni che consuma vino, pari a 19,5 ogni 100 giovani. Maggiormente diffuso, per questa fascia d'età, il consumo di birra con 33,9 giovani. Da evidenziare, inoltre, che ben 2,2 giovani ogni 100 dichiarano di bere birra tutti i giorni.

Un'ultima annotazione riguarda il consumo di aperitivi e bevande alcoliche. È crescente negli ultimi anni il consumo di bevande alcoliche, specie tra i giovani tra i 20 e i 24 anni. Nella classe d'età compresa tra 14 e 17 anni gli aperitivi alcolici sono bevuti da 19,4 ragazzi su 100, 9,2 consuma amari, 10,7 liquori e il 15,5 consuma alcolici fuori pasto.

**Figura 1 - Ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni per consumo di bevande alcoliche - Anno 2001 (per 100 ragazzi della stessa età)**

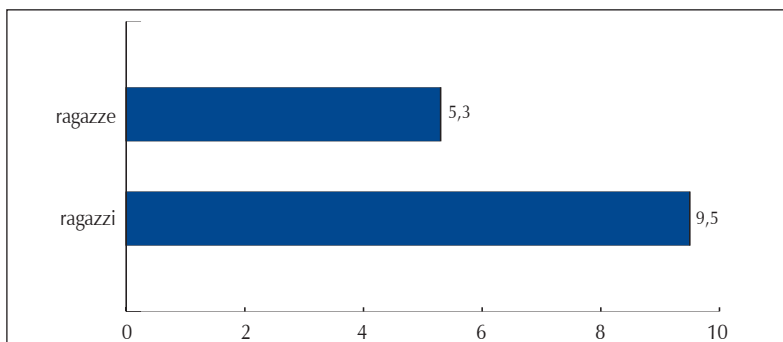


### Il fumo

Si mantiene piuttosto stabile nella popolazione italiana la quota di fumatori abituali di sigarette, sigari e pipe. Questa stabilità è data da una leggera diminuzione dei fumatori di sesso maschile e il contemporaneo aumento del numero delle fumatrici. Nella popolazione italiana con più di 14 anni, ogni 100 persone ce ne sono 23,8 che dichiarano di essere fumatori. Sebbene, come detto, si registri una flessione, l'abitudine al fumo rimane molto più diffusa tra gli uomini (31,2%) che tra le donne (16,9%).

Tra i ragazzi con età compresa tra i 14 e i 17 anni la quota dei fumatori è pari a 7,5%. Anche per questa fascia d'età l'abitudine al fumo è maggiormente diffusa tra i ragazzi (ce ne sono 9,5 ogni 100) che tra le ragazze (5,3%).

**Figura 2 - Ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni che si dichiarano fumatori. Anno 2001 (per 100 ragazzi della stessa età)**



Singolare il dato riguardante gli ex fumatori. Tra i ragazzi, 3,4 ogni 100 dichiarano di aver provato a fumare (non si può certo parlare di fumatori veri e propri vista la giovane età) e questa percentuale è identica sia per i ragazzi che per le ragazze. Il discorso cambia totalmente nelle classi d'età superiori, dove, alla maggiore abitudine al fumo degli uomini, corrisponde una maggiore disponibilità a smettere. Dopo i 60 anni, infatti, tra gli uomini fumatori circa 46 ogni 100 dichiarano di aver smesso. Per le donne, per le quali la diffusione dell'abitudine al fumo è, come detto, inferiore, risulta notevolmente più bassa la propensione a smettere, visto che solo 12 donne fumatrici ultrasessantenni su 100 si dichiarano ex fumatrici. Per entrambi i sessi essere fumatori significa essere fumatori di sigarette. Nella popolazione con più di 14 anni, il 97,8% fuma sigarette.

Per quel che riguarda la quantità di sigarette fumate giornalmente, tra i giovani prevale un consumo piuttosto modesto, visto che su 100 giovani fumatori, circa 75 fumano meno di 10 sigarette al giorno e solo lo 0,5% dei fumatori va oltre le 20. Nella popolazione italiana nella sua totalità si registra un consumo medio giornaliero di sigarette pari a 14,7.

### **Lo stato di salute e il consumo di farmaci**

I dati sullo stato generale di salute degli italiani sono stati ottenuti chiedendo agli intervistati di valutare in una scala da 1 a 5 (1 lo stato peggiore, 5 il migliore) come veniva percepito il proprio stato di salute. Gli uomini dichiarano di stare bene più frequentemente delle donne. Non è così tra i bambini e gli adolescenti, per i quali la percezione di un buon stato di salute è pressoché identico per i due sessi. Ogni cento ragazzi minorenni 10 sono affetti da una malattia cronica, le ragazze sono circa 8. Per il resto delle malattie soggette a indagine non si registrano valori di una certa consistenza, se non per quel che riguarda le malattie allergiche, che sono diffuse tra i minori nelle stesse proporzioni del resto della popolazione. Nella classe d'età compresa tra 0 e 14 anni la diffusione è leggermente maggiore tra i bambini (7,2 ogni 100) che tra le bambine (5,9). Cresce nella classe 15-17 anni, per entrambi i sessi, la quota di ragazzi che dichiarano di essere affetti da malattie allergiche (8,5 per i ragazzi e 8,6 per le ragazze). Mediamente nell'intera popolazione sono 8,2 ogni cento le persone affette da malattie allergiche, con una maggiore diffusione tra le donne (9,1) rispetto agli uomini (7,4).

Un'ultima breve annotazione riguarda il consumo di farmaci. Negli ultimi due giorni precedenti l'intervista circa 15 bambini ogni 100 con un'età inferiore ai 14 anni dichiarano di aver consumato farmaci, mentre sono circa 13 quelli tra i 15 e i 17 anni. Cresce col crescere dell'età la percentuale di coloro che hanno assunto farmaci. Si pensi che ogni cento persone con più di 75 anni, circa 78 hanno dichiarato di aver consumato dei farmaci.

# DOCUMENTI



## Relazione sulla giustizia minorile

*La relazione è stata approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nella seduta del 17 dicembre 2002 - ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451 - e trasmessa alle presidenze delle camere del Parlamento il 20 dicembre 2002*

La Commissione parlamentare per l'infanzia, considerati gli approfondimenti svolti nel corso dell'indagine conoscitiva avviata il 4 dicembre 2001 su abuso e sfruttamento dei minori, l'audizione del Ministro della giustizia, Roberto Castelli, i sopralluoghi effettuati presso l'Istituto penitenziario minorile "Cesare Beccaria" di Milano e l'Istituto penitenziario minorile di Airola (Benevento), l'elaborazione dei contenuti avvenuta, nell'ambito del gruppo di lavoro in materia di giustizia minorile, con il contributo anche di consulenti tecnici, che hanno altresì curato l'analisi dei dati statistici pervenuti dai Tribunali per i minorenni e dalle rispettive Procure, ritiene di dover evidenziare la necessità di quanto segue:

- a. il trasferimento di tutte le competenze civili e penali in materia di famiglia e minori ad un organo specializzato "per la famiglia e per i minori" che sia coerente con i principi stabiliti dagli articoli 102, commi 1 e 2, e 111 della Costituzione;
- b. l'attribuzione di un potere di intervento ad un istituto garante dell'infanzia o difensore civico dell'infanzia, sia in materia civile che in materia penale;
- c. il mantenimento dell'attuale ruolo dei servizi sociali del territorio in stretto coordinamento, anche nel procedimento civile minorile, con i servizi sociali ministeriali in modo da assegnare a questi ultimi una funzione propulsiva, incentivando, eventualmente, le esperienze delle comunità pubblico-privato, già sperimentate in alcune realtà;
- d. un'attenta considerazione del problema dei centri di prima accoglienza, che, in gran parte, versano in situazioni di grave difficoltà e che quindi debbono essere posti in condizione di operare sotto il profilo degli operatori e delle strutture logistiche;
- e. la dislocazione diffusiva degli organi giudiziari sul territorio;
- f. la garanzia di specializzazione ed autonomia dell'organo giudiziario istituendo o riformando;
- g. la garanzia della terzietà del giudice (con attribuzione del potere di iniziativa e di intervento al pubblico ministero e residualità del potere di intervento di ufficio del giudice medesimo);
- h. il mantenimento della componente onoraria, sia in materia civile che in materia penale, anche se dimezzata nel numero evidenziando, tuttavia, la necessità che vengano approntati criteri più oggettivi per quanto concerne la nomina dei giudici onorari e venga curata maggiormente la verifica professionale degli stessi sia prima che dopo la nomina, attraverso corsi di formazione continua;

- i. l'individuazione di strumenti idonei a garantire l'effettività della specializzazione del giudice e dell'intervento del pubblico ministero sia nelle procedure già di competenza del Tribunale per i minorenni sia in quelle traslate al nuovo organo dal Tribunale ordinario;
- j. l'individuazione di nuovi strumenti di contrasto (soprattutto preventivi) alla criminalità minorile sia attraverso la previsione di nuove tipologie di sanzioni sia attraverso la ristrutturazione di procedimenti esistenti o preesistenti che vanno rivisitati; a tale riguardo, assumerà grande importanza anche il Piano nazionale d'azione che il Governo deve presentare ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;
- k. la previsione di istituti specializzati per i cosiddetti delinquenti giovanili, dai 18 ai 21 anni di età, coloro cioè che avendo commesso il reato prima del compimento del 18° anno di età si trovano poi a dover scontare la pena dopo la maggiore età;
- l. la concedibilità della messa alla prova collegata all'effettiva possibilità di recupero;
- m. l'individuazione di strumenti di definizione del procedimento penale minorile, diversi ed in aggiunta a quelli attualmente previsti, ed idonei a consentire che il minore autore del fatto-reato si renda conto, confrontandosi con la vittima del reato stesso, del disvalore sociale del suo operato (mediazione penale).

Sotto il profilo ordinamentale, anche alla luce degli articoli 102 e 111 della Costituzione, si ritiene che le possibilità individuabili siano due:

- a) La soluzione ideale delle problematiche innanzi indicate ben potrebbe essere la previsione di un Tribunale per la famiglia ed i minori avente sede distrettuale, ma con sezioni distaccate presso ciascun circondario. Si assicurerebbero in tal modo sia le esigenze di vicinanza territoriali - prospettate da tutte le parti e messe in evidenza dalla relazione ministeriale al disegno di legge n. 2517 - sia quelle di specializzazione del giudice. L'istituzione, poi, di tale organo garantirebbe anche l'effettiva specializzazione del pubblico ministero e la sua non marginale partecipazione al procedimento civile, cardine, quest'ultima di una effettiva terzietà del giudice.
- b) Altra soluzione - pur essa praticabile perché in linea con l'articolo 102, comma 2 della Costituzione ed idonea a risolvere le esigenze di specializzazione e di prossimità territoriale - è, indubbiamente, quella dell'istituzione di sezioni specializzate presso ciascun tribunale, sezioni che abbiano competenza sia civile che penale ed alle quali siano addetti magistrati che esercitino in modo esclusivo o prevalente la giurisdizione in materia. Più difficoltosa, in questa ipotesi, appare non la costruzione teorica della specializzazione del pubblico ministero, ma la sua effettività di intervento, stante la struttura gerarchica ed impersonale di tale organo. Invero si potrebbe adottare il meccanismo della specializzazione interna

(designazione da parte del procuratore della Repubblica di sostituti) ovvero ripercorrere il criterio di specializzazione adottato dall'articolo 70 *bis* dell'Ordinamento giudiziario per quanto concerne i magistrati addetti alle direzioni distrettuali antimafia: la prima delle soluzioni, però, non appare del tutto idonea a garantire l'effettività della presenza del pubblico ministero nei procedimenti civili.

Si ribadisce, quindi, che deve essere individuata, sia nell'ipotesi in cui si opti per la soluzione *sub a*) che nel caso in cui si decida per quella *sub b*), che la garanzia della terzietà del giudice deve passare attraverso una idonea autonomia e specializzazione del pubblico ministero ed un suo effettivo intervento sia nel procedimento civile che in quello penale, essendo questi passaggi gli unici in grado di assicurare la terzietà del giudice, cui tendono le esigenze di riforma in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione.

## Relazione tecnica

### 1. INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha avviato il 4 dicembre 2001 un'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, nell'ambito della quale ha svolto numerose audizioni, fra le quali alcune dedicate al tema degli adeguamenti legislativi opportuni ai fini di più efficace tutela del minore. In particolare, sono stati auditi il dottor Rosario Priore, direttore generale del Dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia (5 dicembre 2001), l'avvocato Gianfranco Dosi, presidente dell'AIAF (Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i Minori) e l'avvocato Alessandro Santori, presidente dell'AIAF - Regione Veneto (20 febbraio 2002).

Si è quindi svolta il 13 marzo 2002 l'audizione del Ministro della giustizia Roberto Castelli, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera. Tale audizione ha coinciso con la presentazione da parte del Ministro stesso di due disegni di legge di riforma della giustizia minorile: n. 2501 (Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni), presentato l'8 marzo 2002, e n. 2517 (Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori), presentato il 14 marzo 2002.

Successivamente, sono proseguite le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, in particolare del dottor Piero Tony, presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze, e della dottoressa Caterina Chinnici, procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Caltanissetta (19 marzo 2002), della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei minorenni di Milano (10 aprile 2002), del dott. Giuseppe Magno, consigliere della Corte di cassazione (18 aprile 2002), di rappresentanti dell'Associazione Amici dei bambini (Ai.Bi.), dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie

(ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children e dell'UNICEF Italia (26 settembre 2002) che hanno avuto come oggetto specifico le riforme presentate dal Ministro Roberto Castelli.

La Commissione ha quindi costituito, il 16 luglio 2002, un gruppo di lavoro sulla giustizia minorile, che, nel programma delle sue attività, ha effettuato un sopralluogo nell'Istituto penitenziario minorile "Cesare Beccaria" a Milano e uno nell'Istituto penitenziario minorile di Airola (Benevento).

È stato inoltre approntato un questionario, che è stato inviato a tutti i presidenti dei Tribunali per i minorenni e a tutti i procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, che ha inteso acquisire alcuni dati relativamente al periodo 30 giugno 2000 - 30 giugno 2002, sui seguenti punti: numero dei procedimenti definiti nella fase delle indagini preliminari, trattati all'udienza preliminare e trattati in udienza dibattimentale; numero di messe alla prova (con relativi esiti) e tipologia dei reati per i quali la prova è stata concessa; numero dei procedimenti definiti per irrilevanza del fatto e tipologia dei reati per i quali è stata adottata tale formula; numero dei procedimenti iscritti al registro, dei procedimenti definiti nella fase delle indagini preliminari e dei procedimenti passati alla fase successiva (con tipologia di richiesta del procuratore della Repubblica); numero dei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità iscritti (suddivisi per tipologia di definizione), numero dei procedimenti iscritti al registro adozioni relativamente alle adozioni nazionali e a quelle internazionali, con ulteriori specificazioni. I dati comunicati nelle risposte ricevute sono contenuti in allegato e sono stati utilizzati anche per elaborare le riflessioni che seguono.

## **2. CONSIDERAZIONI GENERALI**

### **2.1 Premessa**

Cinque, in estrema sintesi, sono i punti qualificanti i due disegni di legge:

1. Trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori ad una sezione specializzata "per la famiglia e per i minori" presso il Tribunale ordinario, per la quale non è prevista esclusività di funzioni;
2. Mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al Tribunale per i minorenni;
3. Azzeramento negli affari civili dell'attuale componente onoraria; dimezzamento (da due ad uno) della componente onoraria con riferimento agli affari penali;
4. Ridimensionamento del ruolo dei servizi sociali del territorio nel procedimento civile minorile; ripristino in materia civile della competenza dei servizi sociali del Dipartimento della Giustizia Minorile;
5. Inasprimento dell'intervento penale sui minori.

Le relazioni illustrative dei due progetti danno conto delle ragioni di tali proposte di riforma. In particolare risultano esplicite le finalità di superare le disfunzioni che traggono origine dalla estrema *parcellizzazione delle competenze in materia civile e dal deficit di specializzazione* e, con riferimento alla previsione della composizione completamente togata della sezione, di rispondere alla diffusa ed avvertita necessità di *recuperare interamente alla magistratura professionale il momento del giudizio che le è istituzionalmente proprio*.

Anche in materia penale – accanto all’urgenza di fronteggiare una devianza minorile diversa per natura e consistenza da quella presa in considerazione dal legislatore dell’88 – viene sottolineata la finalità di fornire risposte alle diffuse critiche di progressivo allontanamento dalla giurisdizione e di garantire dunque una *costante prevalenza del profilo giurisdizionale dell’organo giudicante* la cui maggioranza deve in ogni caso rispecchiare una specializzazione di carattere giuridico, pur riconoscendo *l’opportunità di non privarlo del tutto dell’apporto di discipline specialistiche* (assicurato attraverso la componente onoraria), *atteso un più accentuato profilo di specificità del settore penale minorile* rispetto a quello civile.

Desta tuttavia perplessità l’ipotesi che gli obbiettivi di unificazione delle competenze e di maggior specializzazione possano essere raggiunti assegnando ad organi diversi le competenze penali e civili, non garantendo l’esclusività delle funzioni dei giudici delle sezioni specializzate ed azzerando o riducendo la componente onoraria, laddove tali interventi sembrano invece avere direzione ed effetti esattamente opposti.

È altresì difficile credere che l’attività del giudice penale minorile presenti *un più accentuato profilo di specificità* rispetto a quella del giudice civile dei minori e della famiglia e quindi necessari, diversamente da quest’ultimo, di una – seppur ridotta – presenza di esperti; del pari non si comprende perché in materia civile per raggiungere l’obiettivo di maggior giurisdizionalizzazione non sia stato ritenuto sufficiente – come in materia penale – il dimezzamento della componente onoraria.

Poiché, poi, è inevitabile che saperi extragiuridici condizionino la decisione del giudice dei minori e della famiglia, vi è da chiedersi se l’obiettivo di maggior giurisdizionalizzazione sia assicurato più efficacemente da un giudice togato “spurio” un po’ giurista, un po’ psicologo ed un po’ assistente sociale, oppure mantenendo nell’organo giudicante distinti i contributi dei diversi saperi rispetto al sapere giuridico. Si ritiene al riguardo che la presenza di esperti nel collegio consenta al giudice togato, in materie fortemente (ed inevitabilmente) condizionate da altri saperi, di meglio rivendicare, in un confronto dialettico, le ragioni del diritto e svolgere appieno il suo ruolo.

La sensazione è che i disegni di legge sopra richiamati in materia di giustizia minorile abbiano raccolto *l’istintivo atteggiamento di rifiuto della gente verso un sistema che in nome del superiore interesse del minore consente alle istituzioni di incidere anche in modo significativo nel tessuto familiare* e verso ogni intervento di verifica, protezione e tutela, visto come intollerabilmente invasivo.

Tale atteggiamento di rifiuto in effetti esiste ed è ciclicamente enfatizzato da vicende di rilievo massmediatico.

Esiste peraltro, concreto ed ineludibile, il problema di dare risposta adeguata e tempestiva a situazioni di abbandono, abuso e maltrattamento fisico e psicologico del minore.

Occorre pertanto trovare un punto di equilibrio tra la tutela della libertà nelle relazioni familiari e dei genitori di svolgere il loro ruolo e la tutela del minore quale soggetto debole, evitando “derive privatistiche” e “deregulation”.

La strada per trovare tale punto di equilibrio sembra quella di offrire al processo minorile modelli procedurali agili, ma conformi alla nuova formulazione dell’art. 111 della Costituzione, che consentano un reale contraddittorio ed un reale esercizio della difesa dinanzi ad un giudice terzo e quindi diano spazio e garanzie a tutti i soggetti coinvolti ed in particolare al minore garantendone l’ascolto e la piena rappresentanza processuale secondo quanto stabilito nella Convenzione di Strasburgo del 1996 sull’esercizio dei diritti dei bambini, firmata dall’Italia anche se ancora in via di ratifica.

In conclusione, sebbene sia urgente ed indispensabile rivisitare il complesso sia civilistico, sia penalistico della disciplina del Tribunale dei minorenni, esigenze di effettività della tutela del minore nel rispetto dei diritti degli adulti coinvolti richiedono che non ci si limiti all’aspetto ordinamentale – pur importante – ma prioritariamente si affronti il profilo processuale, per dare completa attuazione all’articolo 111 della Costituzione e per adeguare la legislazione alla Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei bambini (Strasburgo il 25 gennaio 1996) e alle altre numerose convenzioni in materia di rispetto dei diritti dei minori, tra le quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), i cui protocolli aggiuntivi sono stati di recente ratificati con legge n. 46 del 2002.

## **2.2 Profilo ordinamentale**

### **2.2.1 Assoluta imprescindibilità del trattamento unitario della situazione del minore**

Il punto di partenza fondamentale è che il minore rappresenta un soggetto politicamente e psicologicamente più debole rispetto al quale è dovere imprescindibile dello Stato approntare un trattamento di favore che non può essere disgiunto dall’esame complessivo della sua posizione giuridica nell’ambito dell’ordinamento.

È quindi auspicabile l’unificazione dinanzi ad un unico giudice delle competenze in materia di minori e famiglia – ora irragionevolmente frammentate tra il Tribunale per i minorenni, il Tribunale Ordinario ed il Giudice Tutelare.

Sono del resto tutti d’accordo sulla necessità di creare un giudice capace di incidere contemporaneamente sui problemi del minore e su quelli della famiglia.

In questa prospettiva, diversamente da quanto previsto nel disegno governativo ed in altre proposte di riforma della materia, *dovrebbero restare fuori da tale accorpamento alcuni procedimenti, già di competenza dell’AG ordinaria,*

dove non entra in gioco l'interesse del minore. Ci si riferisce, per esempio, ai procedimenti aventi ad oggetto separazione e divorzio di coppie senza figli, interdizione ed inabilitazione di adulti, assenza e morte presunta, formazione e rettificazione degli atti dello stato civile (fatto salvo il caso di cui all'ultima parte dell'art. 100 del DPR 3.11.2000 n° 396 relativo al minore straniero adottato), gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori di competenza dell'autorità giudiziaria.

L'inclusione di tali competenze può infatti rendere assai complesso il tentativo di unificare le procedure dinanzi all'istituendo giudice dei minori e della famiglia in non più di due o tre modelli.

L'esclusione delle stesse inoltre è più coerente con l'idea di istituire un *giudice della famiglia e dei minori e non tanto un giudice per la famiglia e la persona*.

Si deve poi considerare che l'unificazione delle competenze deve riguardare non solo la materia civile, ma anche quella penale ed amministrativa.

Merita al riguardo ribadire l'ovvietà della stretta interdipendenza fra gli interventi civili, amministrativi e penali ed in altre parole fra prevenzione, punizione e recupero. *L'esperienza infatti dimostra che la devianza minorile è per lo più frutto del disagio maturato in ambito familiare, con conseguente necessità di una lettura unitaria dell'una e dell'altro e di un intervento coordinato*. Inoltre norme – non ancora abrogate – danno conto di tale interdipendenza: l'art. 32 co 4 DPR 448/88 (in caso di urgente necessità il GUP con separato decreto può adottare provvedimenti civili temporanei a protezione del minore), l'art. 2 DPR 272/89 (nei tribunali per i minorenni l'assegnazione degli affari è disposta in modo da favorire la diretta esperienza di ciascun giudice nelle diverse attribuzioni della funzione giudiziaria minorile) e gli ultimi due commi dell'art. 26 del RDL n° 1404/34 (che prevedono l'adozione di provvedimenti amministrativi sia nel caso in cui il minore si trovi nelle condizioni di cui all'art. 333 cc, sia quando al medesimo sia stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena).

La stessa modifica all'articolo 18 del DPR 22.9.88 n° 448 (cppmin), opportunamente prevista nel disegno di legge governativo, consentendo anche al GIP di adottare provvedimenti temporanei ed urgenti (ovviamente civili o amministrativi) a protezione del minore, da ratificarsi nel termine di trenta giorni, sottolinea la stretta correlazione esistente tra le materie civili, amministrative e penali in campo minorile.

### 2.2.2 Dislocazione sul territorio

È pure sentito il bisogno che il giudice dei minori e della famiglia sia dislocato sul territorio con maggior diffusività e secondo i criteri di una "giurisdizione di prossimità". Del resto l'auspicata unificazione delle competenze impone necessariamente di raccordare gli attuali ambiti territoriali di competenza del Tribunale Ordinario e del Giudice Tutelare (ambiti circondariali) con quelli del TM (ambiti distrettuali).

Le soluzioni astrattamente prospettabili sono tre: 1) la costituzione di Tribunali per la famiglia ed i minori con una maggior diffusività sul territorio; 2) l'isti-

tuzione di sezioni specializzate per la famiglia ed i minori così come proposto nei disegni di legge in commento; 3) l'istituzione di un Tribunale per la famiglia ed i minori distrettuale e di sezioni distaccate dello stesso in ambito circondariale.

Ogni decisione al riguardo dovrà tuttavia essere preceduta da opportune verifiche di costi e d'impatto considerati i bacini d'utenza, i carichi di lavoro e le necessità degli organici.

### **2.2.3 Specializzazione del giudice**

Il giudice della famiglia e dei minori deve indubbiamente essere un giudice specializzato.

Sul punto concorda lo stesso Governo che, anzi, nella relazione illustrativa rimarca la necessità di ovviare a carenze in tal senso. L'esigenza di specializzazione è irrinunciabile in materia, non tanto per la complessità o specificità del dato normativo, quanto per la *peculiare natura dell'accertamento demandato al giudice, accertamento che riguarda una molteplicità di elementi fisici, psichici, emotivi, relazionali, ambientali e sociali e le loro complesse interrelazioni, e per la peculiare natura della decisione che il giudice deve adottare, ancorata alla valutazione degli anzidetti elementi ed interrelazioni e diretta alla formulazione di complessi giudizi prognostici ed all'assunzione di provvedimenti aventi spesso contenuti precettivi e progettuali*, in un contesto di ampia discrezionalità, laddove le norme indicano in modo generico l'oggetto dell'accertamento, i parametri di giudizio ed i contenuti dei provvedimenti.

Il sapere giuridico dunque da solo è insufficiente e deve essere inevitabilmente integrato da altri saperi extragiuridici.

Di certo la situazione descritta non è dissimile da quella che caratterizza l'attività della AG di Sorveglianza.

Ebbene per tale attività la legislazione vigente prevede che il competente organo giudiziario sia dotato di elevata autonomia organizzativa e di competenza esclusiva ed operi sia in composizione monocratica, che in composizione collegiale mista, con la presenza di due componenti onorari.

Il giudice della famiglia e dei minori dovrebbe allora ispirarsi ad un modello simile, che ne esalti la specializzazione.

Non può dirsi, infatti, specializzato un giudice privo di una sua autonomia organizzativa e soprattutto di competenza esclusiva – che debba, dunque, occuparsi anche degli affari ordinari.

Proprio la specializzazione richiede inoltre che il sapere giuridico sia integrato da altri saperi e quindi appare necessaria la presenza della componente onoraria, quantomeno in relazione a quegli affari la cui trattazione maggiormente richiede il contributo di quei saperi.

Il disegno di legge governativo riconosce del resto la necessità di non privare l'organo giudicante dell'apporto di discipline specialistiche diverse da quella giuridica e quindi della componente onoraria, ma lo fa solo con riferimento agli affari penali.

Peraltro le ragioni che inducono a riconoscere tale necessità in ambito penale sono essenzialmente le stesse che dovrebbero indurre a riconoscerne la

necessità anche in ambito civile. Non appare infatti ragionevole ritenere che l'apporto di discipline specialistiche sia utile per decidere la sorte di un minore che delinque e non anche per stabilire quale sia la tutela più opportuna per un minore abusato o oggetto di grave contesa.

Se, poi, la preoccupazione è quella di garantire la prevalenza del profilo giurisdizionale dell'organo giudicante anche in materia civile, tale preoccupazione può essere superata limitandosi a dimezzare la presenza della componente onoraria così come previsto in materia penale, anziché azzerandola del tutto.

Un'altra possibile soluzione al problema anzidetto può essere quella di mantenere inalterata la presenza della componente onoraria (soluzione che consente la compresenza nel collegio di una pluralità di saperi extragiuridici), prevedendo, tuttavia, che in caso di parità di voti prevalga il voto del presidente del collegio (così come avveniva per il Tribunale di Sorveglianza).

Occorre poi considerare che la necessità della presenza della componente onoraria non deve considerarsi assoluta.

È infatti opportuno che, a seconda degli affari trattati, il giudice della famiglia e dei minori possa operare o in composizione monocratica o in composizione collegiale mista (ma anche, in composizione collegiale solo togata).

La scelta operata nel disegno di legge governativo nel senso della necessaria collegialità dell'organo giudicante appare forse eccessiva, specie con riguardo alle materie già di competenza del giudice tutelare.

Appare inoltre in contrasto con la riforma relativa al giudice unico di primo grado, fondata appunto sulla distinzione tra le materie destinate alla monocraticità e quelle riservate alla collegialità.

È tuttavia essenziale che l'organo giudicante operi in composizione collegiale mista quantomeno con riferimento ai giudizi di adottabilità ed ai giudizi che comportano decisioni sulla potestà genitoriale, ivi compresi quelli di separazione e divorzio, e ciò per la particolare rilevanza che assume negli anzidetti procedimenti l'interesse del minore e per la complessità degli accertamenti e delle decisioni largamente coinvolgenti saperi extragiuridici. Al riguardo è corretto sottolineare l'omogeneità delle questioni dibattute nel procedimento di separazione e divorzio e di quelle trattate nel procedimento sulla potestà, se si considera che lo scioglimento del vincolo è aspetto secondario (e di fatto automatico) rispetto alle questioni dell'affidamento e del diritto di visita in relazione alle quali il giudice ordinario ha poteri istruttori ufficiosi ed atipici (ricorso all'attività di indagine e valutativa dei servizi sociali del territorio, ascolto del minore) e poteri di intervento "limitativi della potestà" del tutto simili a quelli del TM (affidamento del minore ai servizi sociali, a terzi, collocamento in comunità, allontanamento del genitore abusante o maltrattante); anche i provvedimenti fisiologici ad un giudizio di separazione e divorzio quali affidare all'uno o all'altro genitore il minore o disporre l'affidamento congiunto incidono sulla potestà genitoriale e comunque comportano l'individuazione del genitore più idoneo ad esercitarla); anche dal punto di vista processuale il giudice della separazione e del divorzio utilizza sia il modello ordinario che quello camerale.

### 3. IL SISTEMA PROCESSUALE PENALE

Il progetto di riforma in materia penale (progetto di legge n. 2501) si presenta in un'ottica di immediata modifica delle norme e si articola in quattro differenti prospettive:

- 1) ordinamentale (articoli 1-3) incentrata nella riduzione dei componenti non togati del collegio;
- 2) sostanziale (articolo 4), relativa alla modifica dell'articolo 98 del Codice penale;
- 3) processuale (articoli 5-14);
- 4) penitenziaria (articoli 15 e 16).

Nel complesso, sembra che il progetto risenta di un clima di tensione venutosi a creare in occasione di alcuni eventi particolari e presupponga la necessità di intervenire con un'urgenza che, dagli approfondimenti svolti dalla Commissione, non emerge invece con particolare evidenza.

Le proposte di riforma delle norme ordinamentali (articoli 1-3) possono, però, accentuare alcune problematiche in materia di incompatibilità nascenti dall'interpretazione costituzionale dell'articolo 34 del Codice di procedura penale – specialmente nella parte in cui prevedono la presenza di due magistrati togati nell'udienza GUP, sebbene, stante l'unificazione dei ruoli che la moderna società ha portato fra uomo e donna, ben si possa ritornare al sistema originale del 1934 che prevedeva un solo esperto. Non risulta però necessario prevedere la presenza di due magistrati togati nel collegio del Giudice dell'udienza preliminare: infatti, se il motivo di tale presenza consiste nella necessità di garantire la formazione della decisione a maggioranza con prevalenza della componente togata, occorre notare che il risultato si può raggiungere più semplicemente mediante l'attribuzione di un voto prevalente al componente togato; tale soluzione consentirebbe di impegnare un numero inferiore di giudici togati, con un risparmio prezioso, nell'attuale situazione di ristrettezza di organici e di regime di incompatibilità accentuato (come quello dell'articolo 34 del Codice di procedura penale).

Una diversa impostazione avrebbe potuto complessivamente adeguare il sistema al giudice monocratico o, meglio, al giudice di pace, atteso che ai sensi dell'articolo 63 della legge 274 del 2000 ("Norme applicabili da parte di giudici diversi"): "1. Nei casi in cui i reati indicati nell'art. 4, commi 1 e 2, sono giudicati da un giudice diverso dal giudice di pace, si osservano le disposizioni del titolo II del presente decreto legislativo, nonché, in quanto applicabili, le disposizioni di cui agli articoli 33, 34, 35, 43 e 44; 2. Nei certificati del casellario giudiziale rilasciati a norma dell'art. 689 del Codice di procedura penale non sono riportate le iscrizioni relative ai reati di cui al comma 1; si osservano, altresì, le disposizioni dell'art. 46". A tale proposito, si osserva che alcune delle sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace sembrano di minore gravità rispetto a quelle applicabili ai minorenni per i medesimi reati, e perciò nul-

la esclude che siano le prime ad essere applicabili anche ai minorenni in base al principio del *favor rei* e all'espresso richiamo contenuto nella legge.

L'articolo 4 affronta il problema delle riduzioni della pena. A tale proposito, sembra necessario osservare che il problema centrale non consiste tanto nello stabilire rigidamente quale debba essere la riduzione della pena applicabile al minore imputabile, bensì nella questione del trattamento da riservare ai minori non imputabili o dichiarati immaturi, che è un tema rilevante nel dibattito minorile degli ultimi anni. Occorre immaginare altre misure (quasi penali o amministrative ovvero di contenimento educativo), applicabili sia ai minori non imputabili che siano riconosciuti autori di un fatto previsto dalla legge come reato, sia ai minori dichiarati immaturi. Si tratterebbe di misure obbligatorie a contenuto educativo che non assumano la forma di restrizione, ma che valgano ad orientare il minore. Inoltre il problema delle riduzioni di pena dovrebbe più opportunamente essere trattato in sede di riforma del Codice penale unitamente a quello relativo all'imputabilità.

Per quanto concerne la riforma dell'istituto della messa alla prova (articolo 11) si deve osservare che già l'interpretazione corretta della norma attualmente in vigore portava a ritenere la prescrizione del reato sospesa durante il periodo di messa alla prova. La necessità di una riforma dell'istituto della messa alla prova è ampiamente condivisa, sia perché esso appare abbastanza vago nei presupposti, sia perché il periodo di tre anni appare incongruo non tanto in relazione alla natura del reato, quanto in riferimento alla valutazione del processo di rieducazione del minore in particolari casi. Tuttavia, la prospettata riforma lascia inalterato il termine di tre anni, limitandosi ad escludere l'applicabilità dell'istituto per alcuni reati ritenuti particolarmente gravi e precludendo così la possibilità della messa in prova, ad esempio, agli indagati del delitto di cui all'articolo 416-bis del Codice penale, rispetto ai quali occorrerebbe invece tenere conto che spesso la partecipazione del minorenne al reato *de quo* è marginale, ovvero dettata da condizionamenti ambientali o familiari molto più che in altri casi; ciò non appare coerente col valore educativo del processo penale minorile, che pure espressamente si conferma non modificando l'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988. Sarebbe preferibile prevedere un periodo più lungo di prova (ad esempio cinque anni) e subordinare la sua applicabilità rispetto a determinati reati all'allontanamento dell'imputato dal contesto socio-ambientale che ha reso possibile il reato stesso ovvero da quello in cui risiede la vittima dei reati particolarmente odiosi. Inoltre, in ordine agli autori di quei delitti che il disegno di legge ha escluso dalla messa alla prova, è necessario intervenire con un preciso progetto di rieducazione, sottoponendoli ad idoneo programma terapeutico o di sostegno, che hanno un'alta probabilità di esito positivo, ma che non hanno possibilità di riuscita in ambito carcerario. Vi è pertanto la necessità di prevedere anche per i delitti che l'opinione pubblica giudica efferati – naturalmente con possibilità di scelte giudiziarie e non come regola – la messa alla prova, che però dovrà essere particolarmente rigorosa e non avrà termine se non al momento dell'accertamento di un completo recupero dell'autore del reato. Inoltre si deve osservare che l'at-

tuale normativa non lascia alla discrezionalità del giudice una causa di estinzione del reato, bensì la valutazione, sulla base di tutte le acquisizioni processuali, di concedere o meno all'imputato di impegnarsi, con l'osservanza del programma di "prova", per guadagnarsi una formula assolutoria di estinzione del reato, solo se tale programma è stato rispettato ed il minore può ritenersi con rigore socialmente reinserito. Naturalmente, se la messa alla prova fallisce, il processo penale prosegue il suo corso fino alla decisione definitiva.

La prospettata riforma dell'articolo 129 del Codice di procedura penale (articolo 13) pone qualche problema sotto il profilo della valenza educativa del procedimento minorile nella parte in cui impone al giudice di applicarlo "in ogni stato e grado del procedimento" per le ipotesi di dichiarazione di irrilevanza del fatto (articolo 27 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988), rendendo così impossibile l'attuale procedura di convocazione delle parti in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127 del Codice di procedura penale, che costituisce una valida remora e diventa una sorta di "avviso solenne" all'imputato e alla famiglia.

Appare opportuna, invece, la norma circa l'obbligo di interrogatorio (articolo 14): se è vero infatti che il processo minorile si basa sull'anamnesi sia del fatto, sia della personalità dell'imputato, appare inopportuna la previsione di facoltatività attuale. Tuttavia, il meccanismo introdotto rischia di prolungare i tempi dell'indagine preliminare, in quanto si può verificare la necessità di utilizzare tutto il termine per le indagini e solo alla scadenza determinarsi sulla richiesta da formulare. Sarebbe meglio introdurre sì l'obbligatorietà dell'interrogatorio finalizzato all'esame della personalità dell'imputato, così come consentito in dibattimento, ma mediante l'avviso previsto dall'articolo 415-bis del Codice di procedura penale (fase di chiusura delle indagini), col quale il pubblico ministero invita, in ogni caso, l'imputato a comparire per l'interrogatorio, con avvertimento che trattandosi di interrogatorio finalizzato all'esame della sua personalità, potrà essere disposto l'accompagnamento. Una previsione in tal senso avrebbe il vantaggio di rendere evidente che l'interrogatorio ha lo scopo di accertare la personalità dell'indagato e non quello di farlo deporre coattivamente sui fatti oggetto del procedimento penale.

Complessivamente, le norme contenute negli articoli 5-14 sono compatibili con un'applicazione minimale delle Regole di Pechino, ma non appaiono in armonia con la tendenza ad un trattamento di favore dell'imputato minorenni, né completamente compatibili con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Non sembrano, inoltre, completamente idonee a risolvere i problemi evidenziati nella relazione ed appaiono in contrasto con il dovere educativo che la Corte costituzionale ha riconosciuto al processo penale minorile con più sentenze, da ultima la n. 192 del 16 maggio 2002 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32 comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 "nella parte in cui, in mancanza del consenso dell'imputato, preclude al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere che non presuppone un accertamento di responsabilità") e, anzi, applicano il principio del consenso (articolo 12) anche al secondo comma del-

l'articolo 32, introducendo una norma che probabilmente non potrà reggere al vaglio di costituzionalità.

Dopo tredici anni di applicazione del sistema processuale introdotto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 (c.d. processo penale minorile) appariva certamente opportuno un ripensamento dello stesso *in primis* per consentire l'adeguamento all'articolo 111 della Costituzione ed alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. A tale riguardo, è da considerare auspicabile una rivisitazione sistematica dell'intero processo in modo da farne un processo "del minore" e non un processo al minore. Si deve peraltro rilevare che la prospettata riforma non tiene conto della posizione della vittima, né dei modi alternativi di risoluzione dei conflitti penalmente rilevanti (mediazione penale) raccomandati in materia minorile sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, sia dalla più recente Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini (1996). Infatti, la posizione della vittima del reato commesso da imputato minorenni appare solo formalmente maggiormente tutelata dall'inasprimento del meccanismo sanzionatorio e dall'esclusione di alcuni istituti che consentano la fuoriuscita anticipata dal processo, mentre essa, in alcuni casi (quello della riforma dell'articolo 129 Codice di procedura penale), appare depotenziata. In una prospettiva confacente agli obblighi scaturenti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali, il processo minorile necessita di una riforma mirante non tanto a potenziare la posizione formale di difesa dell'imputato (adeguamento all'articolo 111 della Costituzione), bensì a tutelare maggiormente la vittima e ad immaginare dei meccanismi di mediazione idonei a ricomporre il conflitto socio-ambientale generato dal reato. In quest'ottica sarebbe opportuno pensare anche nel campo penale ad una competenza unica in materia di minori e famiglia, attraendo alla competenza del Tribunale per i minorenni non solo i reati commessi dai minori, ma anche quelli commessi in danno dei minori, quanto meno nelle ipotesi di cui al titolo XI del libro secondo del Codice penale (reati contro la famiglia) ed in quelle dei reati c.d. di violenza sessuale e/o prostituzione minorile. In tale modo si tutelerebbe il minore (vittima o imputato) in modo più efficace e si rafforzerebbe la tutela della famiglia nel suo complesso, attribuendo la competenza unica ad un organo specializzato che abbia presenti tutte le varie fasi di crisi familiari e possa così decidere in modo conforme ai principi costituzionali di tutela della famiglia.

Rimane irrisolto il problema dei reati commessi da minorenni in concorso con i maggiorenni, al quale va aggiunto quello relativo alla competenza del Tribunale per i minorenni (e per esso - in sede di indagini - al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni) in ordine ai reati di cui all'articolo 51 comma 3-bis del Codice di procedura penale. In tali casi non vi è alcun collegamento (tranne quello molto labile della procedura per le indagini congiunte o collegate) tra il procedimento a carico di imputati maggiorenni e quello a carico di imputato minorenni con evidente sordinamento nei tempi di emissione di provvedimenti (cautelari, interdittivi, di chiusura delle indagini, *discovery* ecc.) e con possibili contraddizioni tra sentenze anche definitive. Un'attenta analisi della situazione ed una risistemazione generale del processo

minorile suggerisce un accorpamento presso il Tribunale per i minorenni delle competenze dei reati associativi, o commessi in concorso proprio tra maggiorenni e minorenni, che vedano coinvolti sia i maggiorenni che i minorenni. In questo modo si eviterebbero i problemi di coordinamento e di possibile contrasto tra giudicati e si potrebbe meglio verificare la posizione del minorenne. L'attrazione di competenza – già prevista dall'abrogato Codice di procedura penale presso il Tribunale ordinario – fu dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale non perché in astratto inammissibile, ma unicamente perché sottraeva il minore al suo giudice specializzato, per cui nessun ostacolo di ordine costituzionale insorgerebbe rispetto ad una simile costruzione.

Gli articoli 15 e 16 pongono finalmente mano all'ordinamento penitenziario, che l'articolo 79 della legge 254 del 1975 aveva lasciato sospeso. La rivisitazione della liberazione condizionale del minorenne (articolo 16) o una sua diversa collocazione nell'ambito del sistema penitenziario (articolo 15) andrebbero però inquadrare nell'ottica complessiva della riforma del sistema penitenziario minorile, attualmente lasciato alla regolamentazione di istituto ed all'iniziativa dei magistrati di sorveglianza. Tale riforma dovrebbe rispondere ai criteri stabiliti dalle Regole di Pechino, in particolare a quelle contenute negli articoli 26-29 e, prima ancora a quelle contenute negli articoli 23-25 che riguardano, rispettivamente il trattamento in stato di detenzione e quello in stato di libertà. Le regole citate impongono un trattamento in libertà, che contenga l'estensione di quello *in captivis*, e cioè assicuri un'assistenza e un livello educativo, che favoriscano il reinserimento del minore nella società, attraverso la mobilitazione di volontari, di privati, di istituzioni locali ed altri servizi comunitari. Per quanto riguarda il trattamento in istituzione le stesse Regole stabiliscono gli obiettivi del trattamento indicandoli nell'assistenza, protezione, educazione e competenza professionale al fine specifico di consentire ai minori di assumere nella società libera un ruolo costruttivo e produttivo e ribadiscono che il trattamento deve svolgersi in istituzioni separate dagli adulti. In coerenza con il principio di non istituzionalizzazione dei minori si prospettano soluzioni idonee a favorire l'uscita dal circuito anche nella fase esecutiva, quale la liberazione condizionale, fermo restando il sostegno del personale dei servizi e delle istituzioni, attuabile attraverso la creazione di centri di accoglienza e di sostegno, di comunità socio-educative, di centri di formazione professionale e altre strutture atte al regime di semilibertà. Appare pertanto opportuna la sollecitazione contenuta nel disegno di legge, ma essa dovrebbe indurre ad una completa, funzionale ed organica rivisitazione della materia attraverso una legge delega che "costruisca" il sistema penitenziario minorile.

Vi sono, infine, alcuni aspetti che non compaiono nella riforma prospettata, e che sarebbero invece meritevoli di attenzione. Innanzitutto, non compaiono riferimenti espliciti al coordinamento con la riforma che ha introdotto nel sistema per i maggiorenni il tribunale in composizione monocratica (specialmente per quanto concerne la possibilità di applicazione delle disposizioni di cui al libro VIII – Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica – del Codice di procedura penale), né alle disposizioni di cui al Decreto

Legislativo 28 agosto 2000 n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468). Inoltre, non appare risolto il problema dell'applicabilità dei riti alternativi (in particolare il c.d. patteggiamento) ai reati di competenza del Tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui, nelle more del giudizio, l'imputato stesso sia diventato maggiorenne: nessuna logica né educativa né processuale induce a ritenere l'attuale esclusione, sebbene più volte la Corte costituzionale abbia riaffermato l'inapplicabilità del rito, rifacendosi ad una presunta posizione differenziata esistente tra il minorenne ed il maggiorenne, ma sostanzialmente rispettando i criteri della delega del 1987 che imponeva una tale esclusione.

#### 4. IL SISTEMA PROCESSUALE CIVILE

La vera priorità è quella di offrire al processo minorile modelli procedurali conformi alla nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione, che consentano un reale contraddittorio ed un reale esercizio della difesa dinanzi ad un giudice terzo, nel rispetto dei principi 24 e 32 della Costituzione, che consentano altresì di applicare la Convenzione europea sull'ascolto del minore, con l'individuazione di meccanismi processuali che comportino la sua partecipazione, anche mediata, ad ogni fase o stato del processo. Un modello processuale che in definitiva si ispiri ai seguenti principi:

1. Garanzia effettiva del diritto di difesa del minore anche in contrapposizione con l'interesse di uno o di entrambi i genitori;
2. Individuazione e previsione di idonei istituti volti a garantire quanto indicato al punto 1 (difesa d'ufficio del minore, difensore civico dello stesso, curatore, ecc.);
3. Accorpamento delle competenze in materia civile in testa ad un unico organo specializzato;
4. Assoluta terzietà del giudice con conseguente negazione allo stesso del ruolo di "garante dell'interesse del minore" e attribuzione di quest'ultimo al pubblico ministero anche in contrasto o contrapposizione con l'interesse dei genitori;
5. Individuazione e regolamentazione di una specifica procedura che possa essere applicata a tutti i casi nei quali viene in discussione l'interesse prevalente del minore (ad esempio: separazione e divorzio, limitazione o ablazione della potestà genitoriale, adozione, ecc.);
6. Costituzione di un organo istituzionale espressione della comunità di appartenenza del minore che ne rappresenti gli interessi, assicurando la piena attuazione dei suoi diritti;
7. Previsione espressa che tutte le materie che coinvolgano l'interesse prevalente del minore vengano attratte dall'organo specializzato, ivi comprese le materie del lavoro e dell'attuazione del piano o dei piani "per l'infanzia e l'adolescenza".

Ciò che è evidente nell'attuale sistema è che il processo minorile è pressoché privo di forme legalmente predeterminate (la legge 149/2001 ha apportato modifiche al modello camerale in materia di adottabilità e potestà, ma la loro applicabilità è sospesa sino al 30.6.2003).

Invero la magistratura minorile ha tentato di ovviare a tale carenza. Tuttavia, come si è detto, la regola processuale non può essere rimessa alla discrezionalità del giudice: la riforma processuale dunque si palesa urgente – certo più di quella ordinamentale.

Si tratta quindi di colmare un vuoto legislativo predisponendo uno o più modelli procedurali.

A tale riguardo possono distinguersi tre situazioni rilevanti.

- procedure nelle quali si pone solo un problema di gestione di un interesse, di un affare del minore, nei quali il giudice effettua una valutazione di mera opportunità di quell'affare senza incidere su diritti altrui (cfr. 84 cc, 90 cc, 371 cc ...); trattasi di funzioni che il legislatore potrebbe nella sua discrezionalità attribuire ad autorità amministrative;
- procedure nelle quali l'aspetto preminente è sicuramente la gestione dell'interesse del minore che tuttavia finisce per incidere su diritti e status, in particolare quelli dei genitori, ma anche dello stesso minore (330, 333, 334, procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore L. 184/83, procedimento di separazione e divorzio in presenza di minori);
- procedure tipicamente contenziose nelle quali, pur entrando in gioco l'interesse del minore, preminentemente si dibatte di diritti e status (artt. 274 cc – che potrebbe essere abrogato – 269cc, 250cc) e che si concludono con provvedimenti decisori e dunque non modificabili e revocabili.

Nel primo caso può ritenersi sufficiente una procedura camerale caratterizzata da estrema semplicità di forme (737 e seguenti cpc), da svolgersi dinanzi al giudice in composizione monocratica, con previsione per le parti private della facoltatività della difesa tecnica e che si conclude con decreto motivato reclamabile.

Nel secondo caso si sente invece la necessità di una procedura più garantita.

Lo strumento funzionalmente più idoneo per tutelare situazioni soggettive indisponibili è certamente il procedimento camerale non tanto per la celerità o sommarietà dello stesso (nel senso che – se necessario – può avere tempi lunghi e comportare accertamenti molto approfonditi), ma per la maggior libertà di forme, l'assenza di decadenze e preclusioni, la possibilità di assumere prove atipiche (le cd. informazioni) e per i poteri istruttori officiosi del giudice, caratteristiche queste coerenti con il fatto che la tutela in tal caso è sottratta alla volontà delle parti nel senso che viene perseguita indipendentemente da questa e dunque non può essere soddisfatta attraverso la mera contesa processuale fra le stesse.

Peraltro l'incidenza della decisione su diritti e/o status impone il rispetto degli elementi fondamentali che caratterizzano la giurisdizione e dunque la previsione di correttivi a tale modello processuale nella convinzione che la tutela del minore

non possa legittimare il sacrificio di garanzie costituzionali quali il diritto di difesa, il principio del contraddittorio e la terzietà ed imparzialità del giudice.

Un modello camerale “garantito” rappresenta il punto di equilibrio fra le due anzidette esigenze.

Infine la preminenza della valutazione dell’interesse del minore impone che in tali casi l’organo giudicante operi in composizione collegiale mista.

Per i procedimenti previsti nel terzo caso il modello camerale garantito dinanzi al collegio a composizione mista potrebbe essere anche utilizzato. Infatti sia la Corte costituzionale che la Corte di cassazione sezioni unite hanno affermato la legittimità del ricorso al modello camerale in situazioni tipiche di giurisdizione contenziosa aventi ad oggetto diritti e status e/o destinate a concludersi con provvedimenti decisori, a condizione che siano rispettate determinate garanzie processuali. In questo caso la procedura potrebbe tuttavia essere – senza difficoltà alcuna – quella ordinaria dinanzi al giudice in composizione solo togata.

Si pone, per quanto detto, l’esigenza di definire un modello processuale camerale garantito, integrando l’attuale modello camerale per adeguarlo ai principi dell’art. 111 della Costituzione.

Qualche indicazione può essere fornita in merito all’anzidetta integrazione.

Occorre attribuire l’iniziativa del procedimento al PM ed alle parti private con rafforzamento della posizione di terzietà del giudice; in altre parole venendo meno l’iniziativa officiosa del giudice, viene assicurata la sua piena terzietà in attuazione dei principi del giusto processo.

Le segnalazioni di pregiudizio od abbandono del minore dovranno pertanto essere indirizzate esclusivamente al PM. In materia di segnalazione il progetto governativo – ultimo comma art. 8 – utilizza una formula (“*i servizi sociali sono tenuti a segnalare al PM i casi che ritengono meritevoli di valutazione da parte del suo ufficio*”) dove ambiguamente l’obbligo dell’“essere tenuti”, si accompagna alla discrezionalità del “ritenere meritevoli di valutazione”. Sembra più chiara la previsione dell’art. 9 della legge 149/2001 relativa alla segnalazione dell’abbandono. Ebbene tale norma potrebbe essere riproposta anche per le segnalazioni di pregiudizio. A ben vedere, infatti, salve le situazioni di abbandono assolutamente eclatanti, il discrimine fra mero pregiudizio ed abbandono non è nelle fasi iniziali dell’accertamento così netto. L’articolo 9 anzidetto prevede che “chiunque” abbia la “facoltà” di segnalare e che “i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità”, invece, debbano riferire di quelle situazioni di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

Ricevuta la segnalazione è necessario che il PM svolga una prima attività informativa al fine di accertarne la fondatezza tramite il servizio sociale, le forze dell’ordine ed anche la propria polizia giudiziaria. Al riguardo merita valutare la necessità di fissare un termine di durata a tali preliminari accertamenti. Gli anzidetti preventivi accertamenti assumono un’importanza fondamentale attesa la necessità di ridurre l’intervento giudiziario in materia. Al giudice infatti si deve ricorrere solo quando è necessaria una modifica del regime giuridico del minore. Spesso, invece, le segnalazioni dei servizi sociali dipendono esclusivamente

da loro mere difficoltà operative a svolgere i loro compiti in favore del minore e dei suoi famigliari, dalla difficoltà di ricercare il loro consenso e da una certa burocratizzazione della loro attività. Ma ciò non giustifica il ricorso a scorciatoie autoritarie, per lo più illusorie. La ricerca del consenso del minore e dei suoi famigliari in relazione agli interventi sociali, pedagogici e terapeutici ritenuti necessari può essere molto complessa, ma a volte è l'unica strada efficacemente praticabile. Spesso il ricorso al giudice è per i servizi un "*commodus discessus*", dietro al quale si nasconde una realtà di carenza di risorse umane e materiali. Spesso quella stessa carenza vanifica l'intervento del giudice.

L'ampliato ruolo del PM in materia civile induce a ritenere necessario un potenziamento della Procura competente e della relativa sezione di polizia giudiziaria, mantenendone la specializzazione. Il disegno di legge governativo al riguardo opera – coerentemente all'impostazione di base – uno sdoppiamento, prevedendo che l'attuale Procura minorile sopravviva solo per le competenze penali rimaste affidate ai Tribunali per i minorenni e che le competenze in materia civile siano esercitate "da magistrati assegnati all'ufficio specializzato per la famiglia e per i minori costituito presso le procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari dove sono istituite le sezioni specializzate", prevedendo altresì che a tali magistrati possa essere affidata anche altra attività giudiziaria. L'effetto complessivo sembra dunque essere quello di un sostanziale depotenziamento, posto che l'intera manovra dovrebbe avvenire ad organici invariati, e di una riduzione di specializzazione.

Si pone il problema del controllo del giudice sulla decisione del PM di non procedere e di tutti i conseguenti meccanismi processuali.

L'atto introduttivo del giudizio è il ricorso, che deve essere depositato nella cancelleria del giudice.

Il ricorso introduttivo deve essere tempestivamente comunicato/notificato – in busta chiusa o con altre modalità che garantiscano la *privacy* – alle altre parti legittimate; l'essere informati dell'inizio del procedimento e sul suo oggetto costituisce infatti la condizione minima per la difesa in giudizio.

Strettamente collegato al principio del contraddittorio ed al diritto di difesa è poi il diritto della parte privata di nominare un proprio difensore che possa assisterla e rappresentarla durante tutto il corso del processo. La legge 149/2001 ha innovato in materia rispetto ad un sistema ispirato al principio della facoltatività della difesa tecnica e che riconosceva alle parti la facoltà di autodifesa. In particolare la legge anzidetta con riferimento al procedimento di adottabilità ha al comma 4° dell'articolo 8 stabilito l'obbligatorietà della difesa tecnica stabilendo espressamente "*il procedimento di adottabilità deve svolgersi sin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2° dell'art. 10°*". Inoltre con la legge citata tale obbligatorietà è stata estesa anche ai procedimenti ex artt. 330, 333 cc, stabilendo l'art. 37 che "*per i provvedimenti di cui ai commi precedenti i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge*". Non solo: la legge 149/2001 al comma 2° dell'art. 10 ha previsto – invero solo per il procedimento di adottabilità – la nomina di un difensore d'ufficio per il caso in cui i genitori o

i parenti non vi provvedano (testualmente: “all’atto dell’apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il Presidente del Tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore d’ufficio per il caso che essi non vi provvedano”). Occorre in relazione a tali norme precisare che la loro applicabilità è sospesa per effetto dei decreti legge 24.4.2001 n° 150 e 1.7.2002 n° 126 sino a non oltre il 30.6.2003 per la rilevata necessità di “disciplinare la difesa d’ufficio ed il patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili”, laddove peraltro con legge 29.3.2001 n° 134 (trasfusa nel testo unico DPR 30.5.2002 n° 115) era già stato istituito il patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili ed amministrativi (compresi espressamente gli affari di volontaria giurisdizione) – legge che tuttavia non pare aver abrogato la previsione di cui all’art. 75 L. 184/83 secondo la quale “l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l’assistenza legale alle procedure previste ai sensi della presente legge”. Da questi brevi accenni si ricava la sensazione che un aspetto così delicato della procedura sia stato un po’ sottovalutato. Ci si chiede, infatti, leggendo le norme dinanzi citate: perché l’articolo 37, modificando l’art. 336 cc, non preveda l’obbligatorietà dell’assistenza legale per i parenti che pure sono legittimati a proporre ricorso; perché l’art. 10 non preveda la nomina del difensore d’ufficio per il minore, ma solo per i genitori o i parenti; perché preveda che l’avviso di inizio del procedimento sia indirizzato solamente ai genitori o ai parenti e non al minore; perché l’art. 37, modificando l’art. 336 cc, non preveda la nomina di difensore d’ufficio per alcuno. E poi v’è da chiedersi quanti difensori d’ufficio occorra nominare: uno per la madre ed uno per il padre o uno solo per la coppia genitoriale o a discrezione del giudice, valutata la situazione rappresentata in ricorso; e, una volta che si ritenga la nomina necessaria anche per i minori, in caso di più fratelli, quanti dovranno essere i difensori d’ufficio? Uno o più? o anche in tal caso a discrezione del giudice? E che ruolo avrà il difensore d’ufficio di un genitore irreperibile e/o del tutto disinteressato alle sorti del minore? Quale sarà la sua autonomia difensiva? Quali ragioni potrà far valere? Ed invece un genitore interessato e non indifferente alle sorti del processo non sarà sufficientemente tutelato dalla possibilità – in caso di bisogno – di accedere in tempi rapidi e senza eccessi di formalismi al difensore a spese dello Stato? E se, come sembra ormai assodato, anche il minore, in quanto titolare di veri e propri diritti, ha diritto di intervenire nel procedimento – seppur non di iniziarlo – e dunque di essere avvertito al pari delle altre parti, non sembra più corretto nominargli sempre un curatore che, avvertito, lo rappresenterà nelle scelte processuali (e non da ultima quella di costituirsi), anziché nominargli direttamente un difensore d’ufficio? In altre parole sembra più in linea con la nostra tradizione processualciviltistica (evitando contaminazioni processualpenalistiche) prevedere l’obbligatorietà della difesa tecnica intesa quale necessità per la parte privata di essere assistita e rappresentata da un difensore, nel caso in cui intenda costituirsi nel procedimento, ferma la possibilità per la stessa di non costituirsi affatto. In quest’ottica la nomina di un curatore al minore all’atto del deposito del ricorso consentirà di avvertire il predetto dell’avvio del

procedimento ed allo stesso di attuare le scelte processuali più consone. In conclusione, depositato il ricorso, al minore (o ai minori) deve essere nominato un curatore (che potrà essere scelto fra i difensori specializzati ai sensi dell'art. 15 Dl 28.7.89 n° 272); al curatore anzidetto deve essere notificato il ricorso introdotto con avvertimento che se vuole costituirsi deve farlo con il ministero di un avvocato. Analogo avvertimento deve essere rivolto alle altre parti private.

È essenziale, per garantire l'effettività del diritto di difesa, assicurarne la gratuità per i non abbienti e per il minore. Le parti private debbono essere sin dall'inizio avvertite della possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato.

L'intervento del PM nel procedimento deve essere obbligatorio; infatti la tutela dell'interesse del minore e dei suoi diritti non può attuarsi in un procedimento che veda solo parti private in conflitto. In particolare appare veramente inopportuno attribuire al minore e per lui al suo curatore un ruolo pregnante di parte in conflitto (ruolo che maggiormente verrebbe sottolineato con la nomina di un difensore d'ufficio); *occorre infatti evitare contrapposizioni fra il minore e i genitori in situazioni che potrebbero non richiederlo affatto.*

Deve essere garantito uno spazio temporale sufficiente alle parti per predisporre le proprie difese, prevedendo un termine di fissazione della prima udienza congruo, nel senso che non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa (ed eventualmente richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato).

Deve essere nominato un giudice relatore, essenzialmente con compiti di riferire al collegio e redigere i provvedimenti. Infatti la struttura del procedimento camerale non prevede un giudice istruttore così come quella del giudizio ordinario. La trattazione, la discussione e la decisione debbono essere riservate alla competenza del collegio che pertanto assumerà le decisioni istruttorie e di merito - provvisorie e definitive. Questa è anche l'impostazione seguita nella legge 149/2001 (cfr. art. 10 ). Del resto la collegialità si pone quale elemento essenziale che fonda ed assicura la stessa specializzazione dell'organo giudicante, garantendo la pienezza di ruolo del giudice onorario. Quanto, invece, all'assunzione delle prove ammesse deve darsi facoltà al collegio di delegarla al giudice relatore nominato o a componente onorario del collegio o, in casi particolari, ad entrambe congiuntamente o disgiuntamente. Al giudice relatore deve essere riservata la competenza - in composizione monocratica - di vigilare e seguire l'esecuzione dei provvedimenti cautelari o di tutela definitiva emessi dal collegio, con possibilità di emettere anche senza formalità i provvedimenti opportuni di carattere meramente attuativo ed esplicativo.

Deve essere garantito il diritto della difesa di presentare istanze istruttorie ed il diritto della difesa e della parte personalmente - purché costituita - di partecipare alla trattazione e discussione (di regola orali) del processo.

Deve essere garantito il diritto del difensore e della parte personalmente - anche non costituita - di prendere visione di tutti gli atti del procedimento che sono diretti a formare il convincimento del giudice. L'art. 76 delle disposizioni di attuazione del cpc dà conto di tale diritto. Peraltro il potere di segretezza sembra conservato nella legge 149/2001, laddove la stessa, con riferimento al

solo procedimento per la dichiarazione di adottabilità, prevede un regime autorizzativo al rilascio delle copie e dunque implicitamente la possibilità che tale rilascio sia negato. Alla luce di quanto previsto dall'art. 111 della Cost. è tuttavia inevitabile che per il principio della parità delle parti private e del PM (art. 111 Cost.) il giudice non possa utilizzare per le sue decisioni *materiale probatorio non conosciuto in egual misura dalle stesse*; sembra parimenti inevitabile che per il principio dell'imparzialità del giudice (art. 111 Cost.) quest'ultimo non debba nemmeno poter visionare materiale probatorio siffatto. Il problema, si sa, sussiste particolarmente con riferimento agli atti di indagini penali ancora coperti dal segreto e relativi a condotte abusanti attuate su minori. *De jure condendo*, una soluzione potrebbe essere quella di consentire (ampliando la previsione di cui all'art. 609-*decies* cp) al PM titolare dell'indagine di attuare una *discovery* anche parziale al solo fine di attivare gli interventi civili di tutela del minore. Sempre *de jure condendo*, la circostanza che la segnalazione di abuso – al pari delle altre – debba essere indirizzata al PM minorile potrebbe consentire a quest'ultimo di trattenere presso di sé gli atti – nel rispetto dei termini indicati dalla legge – se ciò si rivelasse necessario proprio per il miglior esercizio dei suoi poteri di iniziativa. Infine è bene non confondere la segretezza degli atti del procedimento dalle vere e proprie limitazioni alla potestà genitoriale quale, per esempio, la mancata comunicazione ai genitori del luogo dove si trovano i minori allontanati per motivi di sicurezza e tutela di questi ultimi.

Deve essere garantito il diritto del difensore e della parte personalmente – purché costituita – di partecipare all'attività istruttoria disposta dal Tribunale (salva la facoltà del giudice di allontanare le parti nel caso di comportamenti disturbanti, minacciosi o condizionanti). Qualche problema al riguardo si pone con riferimento alle *indagini richieste ai servizi socio-sanitari* (indagini sociali, indagini psico-sociali, valutazioni psicodiagnostiche e delle dinamiche relazionali) *ed alle strutture che ospitano i minori* (comunità) e per lo più osservano le relazioni intercorrenti fra questi ultimi, i genitori ed i parenti in visita. Un apporto istruttorio questo che, come abbiamo già visto, non sembra rinunciabile, né sempre sostituibile con il ricorso alla CTU. Un'attività istruttoria delicatissima e sempre rilevante che tuttavia rischia di sottrarsi al controllo endoprocedurale non solo delle parti, ma dello stesso giudice. Rischio a cui non può certo ovviarsi con una partecipazione diretta della difesa, della parte costituita, del PM e del giudice all'attività dei servizi, attesa la complessità e l'articolazione della stessa, ma che può essere fortemente limitato prevedendo che le sedute psico-diagnostiche e di osservazione delle relazioni siano adeguatamente documentate (video-registrate), che le parti ed il giudice possano disporre della relativa documentazione e dei protocolli dei test somministrati, che a richiesta delle parti o anche d'ufficio gli operatori socio-sanitari possano essere sentiti in udienza, al pari delle fonti terze interpellate dai servizi, che tali risultanze possano essere, se del caso, ulteriormente verificate tramite CTU – strumento certamente di maggior garanzia. Non pare, poi, fuor di luogo prevedere che le parti possano essere assistite nel corso del procedimento da CTP (consulenti tecnici di parte) e ciò indipendentemente dalla nomina di CTU. Appare qui evidente l'utilità della presenza nel collegio della

componente esperta che potrà fornire un contributo specialistico proprio per una valutazione – terza ed imparziale tipica del ruolo del giudice – delle risultanze dell'attività dei servizi, eventualmente limitando, poi, il potere di nomina dei periti. Problemi si pongono, altresì, con riferimento alle modalità di *ascolto del minore* ed in particolare con riferimento alla possibilità del PM, delle parti personalmente – purché costituite – e della difesa di partecipare a siffatto importantissimo atto istruttorio; il rischio è infatti quello di rendere l'atto improduttivo o, peggio, dannoso. Al riguardo sembra opportuno che le modalità (dinnanzi al collegio, o a giudice onorario delegato, o al giudice relatore o a quest'ultimo e ad un giudice onorario, in aula o in un altro luogo, con la partecipazione delle parti – del solo difensore o del solo CTP – ed in tal caso con quali cautele, con quali strumenti di documentazione dell'atto istruttorio) siano stabilite dal giudice di volta in volta, valutata l'età del minore e la situazione, sentite le parti. Quel che è certo, peraltro, è che anche in tal caso deve essere rispettato il principio della parità delle parti dinnanzi al giudice.

Deve consentirsi al giudice di disporre attività istruttoria d'ufficio integrando, se ritenuto, quella richiesta dalle parti;

L'indisponibilità delle situazioni soggettive oggetto dei procedimenti esclude la possibilità di prevedere decadenze, preclusioni e limitazioni della prova.

Deve essere garantito l'ascolto delle parti (anche non costituite), da sole o congiuntamente, e del minore personalmente prima dell'adozione del provvedimento definitivo. In ordine all'ascolto del minore è possibile recepire l'indicazione contenuta nella legge 149/2001 che prevede venga sempre sentito il minore che abbia compiuto gli anni dodici ed anche il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento. In ogni caso dovrà essere sentito il curatore nominato.

Deve essere prevista la possibilità per il giudice di adottare in caso di urgente necessità, su istanza del PM o delle parti private, provvedimenti temporanei nell'interesse del minore, sia prima dell'inizio del procedimento, che in pendenza di questo.

Debbono ritenersi applicabili – atteso l'indubbio carattere cautelare di siffatti provvedimenti temporanei ed urgenti – le norme di cui agli artt. 669-bis e seguenti del Codice di procedura civile – secondo le indicazioni contenute anche in recente sentenza della Corte costituzionale.

In materia cautelare deve riconfermarsi la validità della previsione dell'articolo 403 cc consentendo cioè ai servizi sociali locali e agli organi di pubblica sicurezza, sussistendone l'assoluta urgenza, di collocare in luogo sicuro il minore che si trovi in una situazione di grave pregiudizio o da cui stia per derivare grave pregiudizio; deve peraltro prevedersi che di tale provvedimento sia data tempestiva comunicazione al PM che, in termine breve prefissato, dovrà formulare le sue richieste al giudice.

Il procedimento potrà concludersi con sentenza o con decreto in dipendenza del grado di stabilità della decisione.

Dovrà essere garantito un termine sufficiente per l'impugnazione di merito e di legittimità.

## 5. IL RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI

Il disegno di legge governativo affronta tale problema con una norma nella quale si afferma:

- che gli Uffici del Servizio Sociale del Dipartimento della Giustizia Minorile, o, in mancanza, quelli dipendenti dai comuni o con questi convenzionati, sono considerati ausiliari del giudice a norma dell'art. 68 cpc;
- che ad essi possono essere devoluti compiti di 1) assistenza all'esecuzione dei provvedimenti di consegna dei minori; 2) vigilanza sull'osservanza degli obblighi di fare, contenuti nei provvedimenti di affidamento dei minori; 3) verifiche sui rapporti famigliari;
- che i servizi sociali sono tenuti a segnalare al PM i casi che ritengono meritevoli di valutazione da parte del suo ufficio.

A tale riguardo, si deve ricordare che, in via di estrema semplificazione, tre sono i possibili interventi dei servizi sociali nell'ambito del procedimento minorile: 1) la segnalazione; 2) lo svolgimento di indagini sociali e psico-sociali e di vere e proprie valutazioni psicodiagnostiche finalizzate all'accertamento del pregiudizio o dell'abbandono ed alla formulazione di progetti per la famiglia ed il minore; 3) la vigilanza e la cooperazione nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziali che vengono adottati nel corso del procedimento o a definizione dello stesso.

Le critiche maggiori si sono appuntate proprio sull'attività di informazione e propositiva di cui al punto 2) e ciò a motivo dei gravi e seri dubbi circa la compatibilità di siffatta attività istruttoria e valutativa con le regole del giusto processo ed in particolare con il principio del contraddittorio ed il diritto di difesa. Trattasi infatti di attività svolta al di fuori del processo e quindi al di fuori del controllo del giudice e delle parti; di attività istruttoria che, come la consulenza tecnica, è volta a fornire al giudice la conoscenza di fatti rilevanti ai fini della decisione ed i criteri per la loro valutazione, ma che a differenza della consulenza tecnica si sottrae alle regole procedurali ed alle relative garanzie.

Tali considerazioni hanno indotto taluno a proporre che le relazioni dei servizi sociali non siano utilizzabili dal giudice e che unico destinatario delle stesse possa essere l'ufficio del PM che da esse potrà desumere l'esistenza di fonti materiali di prova e la necessità di un approfondimento peritale di cui chiedere l'escussione e l'espletamento al giudice nel contraddittorio.

Ebbene il progetto governativo sembra ispirarsi a tale impostazione prevedendo che, ferma l'attività di segnalazione – diretta ovviamente al PM – il giudice possa avvalersi dei servizi sociali (in prima battuta di quelli del Dipartimento della Giustizia Minorile e, solo “in mancanza” di questi ultimi, di quelli del territorio) per le attività *sub 3*) e dunque solo per la vigilanza e la cooperazione nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziali che vengono adottati in corso di procedimento o a definizione dello stesso.

Si ritiene che il processo minorile non possa rinunciare al prezioso contributo dei servizi sociali del territorio.

I servizi socio-sanitari del territorio – nelle loro varie articolazioni – sono infatti in grado di fornire la storia di un adulto o di un minore e della sua intera famiglia. Essi seguono nuclei famigliari problematici per anni con un'attività che spesso interessa più generazioni e che ricomprende approfondimenti conoscitivi, interventi di sostegno, precettivi e di controllo. Spesso a fasi caratterizzate dal consenso degli utenti, si alternano senza soluzioni di continuità fasi ove è necessario l'intervento giudiziario. Anche l'esecuzione dei provvedimenti del giudice comporta da parte dei servizi (il più delle volte affidatari del minore) un intreccio di interventi della più varia natura, dove all'attività meramente attuativa del provvedimento si affiancano inevitabili aggiornamenti conoscitivi, valutativi e progettuali intesi ad un costante adeguamento degli interventi a situazioni per definizione mutevoli ed in evoluzione e dove il controllo si affianca al sostegno, l'imposizione alla costante ricerca del consenso, in una attività complessa ed unitaria che comporta la messa in campo di grandi risorse umane e materiali.

Queste considerazioni fanno comprendere come sia artificioso e schematico distinguere nettamente fra l'attività dei servizi socio-sanitari prima e dopo l'attivazione del giudice minorile non essendovi in tale attività soluzione di continuità e che è altrettanto artificioso e schematico considerare la segnalazione e le fasi ad essa successive (l'approfondimento conoscitivo, la formulazione del progetto, l'intervento per attuarlo ed il controllo) come momenti separati e distinti, scorporabili con un'operazione normativa che assegni solo alcuno di questi alla competenza dei servizi. Tali momenti infatti rappresentano aspetti di un'attività unitaria ed inscindibile; un'attività necessaria, non sostituibile per la sua complessità ed articolazione con quella del CTU (in grado quest'ultima di offrire solamente un'istantanea della situazione), ed a cui non è possibile rinunciare, nonostante l'indubbia difficoltà di ricondurla agli schematismi del processo.

Non si può, poi, omettere di considerare che gli attuali organici dei servizi sociali ministeriali sono dimensionati sul carico di lavoro dell'area penale e che pertanto appare irrealistico pensare che essi possano far fronte anche all'immane carico di lavoro dell'area civile.

Inoltre è da tener presente la logica del decentramento, che ha caratterizzato sino ad oggi la materia dei servizi sociali, mentre i servizi sociali ministeriali sono distribuiti sul territorio su base distrettuale.

In conclusione la constatazione dell'esistenza di un problema reale rappresentato dall'ingresso nel processo dell'attività dei servizi sociali non può comportare la rinuncia al loro prezioso contributo.

La soluzione, appare quindi quella di definire un modello processuale che consenta di non rinunciare al contributo dei servizi sociali, rendendolo tuttavia il più possibile compatibile con le regole del giusto processo. Si rinvia, a tale riguardo, a quanto già detto nel precedente capitolo.

## 6. CONCLUSIONI

### 6.1 In materia penale

In conclusione, per quanto concerne il sistema processuale penale, appare necessario attuare completamente le “Regole di Pechino”, richiamate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ed in particolare:

1. Tutela del benessere del minore e della sua famiglia con lo scopo specifico di tenerlo lontano il più possibile dalla criminalità e dalla delinquenza. Va, infatti, messo in evidenza lo stesso collegamento tra alcuni fenomeni di tipo sociale (accattonaggio, nomadismo, immigrazione di minori) attualmente non sufficientemente contrastati che dovrebbe indurre a consentire all'organo giudiziario minorile nel suo complesso un'azione più incisiva sia ai fini dell'identificazione dei minori abbandonati o spuriamente accompagnati, sia al fine di una efficace collocazione degli stessi in centri educativi anche aperti, la cui frequentazione debba ritenersi obbligatoria. Ciò risponde peraltro ad un obbligo principale dello Stato, se si ritengono vincolanti per il legislatore le regole minime di Pechino per il trattamento dei minori – le quali all'articolo 30 impongono agli Stati che le hanno sottoscritte di riconoscere la fluidità delle tematiche riguardanti i minori, in genere, e quelli che delinquono, in particolare, e raccomanda studi e ricerche continue sulle tendenze, le cause e i problemi relativi alla delinquenza minorile e ai bisogni dei minori.
2. Previsione di strutture collegate con la funzione dell'amministrazione della giustizia minorile capaci di: a) rispondere alle varie esigenze di tali soggetti e b) di applicare effettivamente le regole, ad esempio potenziamento dei servizi sociali ministeriali.
3. Soglia della responsabilità penale, tale da non essere troppo bassa, tenuto conto della maturità affettiva, mentale ed intellettuale.
4. Garanzie specifiche quali il diritto alla presenza del genitore o del tutore ovvero di altro organismo idoneo ad assicurare la copertura affettiva e legale.
5. Previsione di misure amministrative non coercitive, ma obbligatorie, applicabili ai minori non imputabili ed agli immaturi, previo accertamento sommario dell'attribuibilità materiale del fatto all'autore, con l'indicazione di una soglia minima, rispetto alla quale neanche tali misure possono essere applicate (ad es. prima dell'età della scuola dell'obbligo), e conseguente inasprimento delle sanzioni previste a carico dei genitori che risultino violare o agevolino la violazione di tale obbligo con attrazione della competenza per tale reato al Tribunale per i minorenni.
6. Diritto alla riservatezza, rafforzato in modo da evitare possibili danni causati da una pubblicità inutile e denigratoria.
7. Applicazione in senso migliorativo delle regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti e delle altre regole relative ai diritti dell'uomo riconosciuti dalla Comunità internazionale, che sono espres-  
so substrato di ogni previsione penale e processuale relativa ai minori

(con conseguente approvazione di un regolamento penitenziario specifico per i minorenni).

8. Espresso favore verso quegli istituti e quelle soluzioni ordinamentali e processuali che favoriscano l'uscita anticipata del minore dal circuito penale, sia prima, sia dopo il riconoscimento della responsabilità penale.
9. Previsione che tutti i reati di cui al titolo XI - *Dei delitti contro la famiglia* - del Codice penale, ed ogni altro reato, anche commesso solo da maggiorenni, ivi compresi i reati previsti dagli articoli da 600 a 600-septies e da 609-bis a 609-decies del Codice penale, che abbiano come persona lesa un minorenne, siano dichiarati di competenza del Tribunale dei minorenni, nonché attrazione alla competenza del Tribunale per i minorenni dei reati commessi da questi in concorso proprio con i maggiorenni. In quest'ultimo caso appare evidente la non separabilità dei procedimenti anche in considerazione del fatto che per i reati previsti dall'articolo 51 comma 3-bis del Codice di procedura penale, ascrivibili a minorenni con il concorso di maggiorenni, sussistono notevoli difficoltà di indagini, non superabili con l'attuale sistema dei protocolli d'intesa auspicati dal Consiglio superiore della magistratura e patrocinati dal Procuratore nazionale antimafia.

## 6.2 In materia civile

L'obiettivo che ci si pone è quello dunque di avere un procedimento camerale garantito, sufficientemente agile, ma scandito, diversamente da quello odierno, da udienze collegiali e monocratiche (istruttorie) che assorbirebbero interamente la trattazione, l'istruzione, la discussione e la decisione della causa, senza spazi o momenti sottratti al controllo delle parti e con una piena valorizzazione della componente onoraria. Sarà un procedimento nel corso del quale potranno essere emessi con assoluta tempestività provvedimenti cautelari, anche *inaudita altera parte*; un procedimento i cui tempi, dilatati o ristretti a seconda delle necessità, saranno imposti con l'indicazione della data di rinvio dell'udienza e nel quale gli spazi intermedi tra un'udienza e l'altra saranno gestiti - monocraticamente - dal giudice relatore che vigilerà - con poteri di intervento - sull'attuazione dei provvedimenti anche interinali e provvisori emessi dal collegio.

L'esecuzione del provvedimento emesso a definizione del procedimento (salvo il caso di dichiarazione di adottabilità) sarà seguita dal giudice originariamente nominato come relatore in una fase monocratica priva di formalità caratterizzata da poteri meramente attuativi, di vigilanza e di raccolta ordinata di tutte le successive comunicazioni ed informazioni e degli eventuali provvedimenti emessi dai giudici di secondo grado e di legittimità.

La priorità dunque è quella di fornire all'attuale giudice minorile un nuovo modello processuale.

E ciò al più presto e certamente rispettando la scadenza, che sembra ragionevole, del 30.6.2003.

Appare, invece, opportuno prendersi tempi più lunghi per definire la questione ordinamentale che presenta, come abbiamo visto, aspetti più complessi e di certo esige una più attenta valutazione d'impatto.

Al riguardo è possibile svolgere qualche considerazione di carattere pratico.

Dall'art. 7 del disegno di legge n° 2517 e dalla relazione tecnica ad esso allegata risulta in buona sostanza che la riforma dovrebbe essere attuata senza variazione di organici e di fatto senza spese, anzi con un risparmio.

Tale valutazione appare tuttavia forse troppo ottimista.

La separazione delle competenze civili da quelle penali non può che comportare un'accresciuta esigenza di organici. Infatti l'attuale carattere promiscuo consente al giudice civile di formare il collegio penale, il collegio del riesame, il collegio della sorveglianza e di partecipare ai turni di convalida degli arresti ed al GIP/GUP di attendere agli affari amministrativi; orbene, venendo meno il carattere promiscuo dell'organo, tali aggiustamenti non saranno più consentiti e chi allora comporrà il collegio penale o il collegio del riesame? Non certo i GIP/GUP per evidenti problemi di incompatibilità, ma nemmeno i giudici civili ormai separati. La riforma inoltre prevede che il collegio GUP sia formato da due togati e non più da uno solo; determinando evidentemente una nuova esigenza di organico.

L'eliminazione della componente onoraria (valutata come un mero risparmio) produrrà, tuttavia, nel settore civile effetti paralizzanti, comportando il venir meno di una risorsa lavorativa - a basso costo - molto utilizzata per attività che dovrebbero altrimenti essere svolte dai giudici togati già oberati (ci riferiamo ad un gran numero di istruttorie, ai colloqui con le coppie per le adozioni internazionali, alla formazione delle équipes per gli abbinamenti...).

Il ricorso massiccio, inoltre, alla figura dell'ausiliario del giudice -prevista dal disegno di legge - non è indolore poiché l'ausiliario deve essere pagato.

### **6.3 Per quanto concerne il sistema sostanziale e di assistenza: il difensore civico per l'infanzia**

L'esigenza che si prospetta è quella di organizzare un tavolo di lavoro idoneo ad individuare le materie interferenti sulle problematiche educative dei minori, predisporre un testo unico sia della normativa assistenziale e sociale, sia di quella sostanziale civile e penale ed individuare le linee direttive per la legge delega di istituzione da parte degli enti locali territoriali di un difensore civico per l'infanzia che abbia le seguenti caratteristiche:

1. sia costituito presso ciascuna regione (sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale), nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano;
2. abbia il compito istituzionale di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti alle persone di minore età presenti sul territorio nazionale;
3. sia indipendente e imparziale;
4. l'ufficio regionale abbia delle dislocazioni a livello territoriale, almeno comunale;
5. siano previsti un coordinamento nazionale e un potere sostitutivo, rispettivamente, del Governo e del Presidente della Giunta regionale, in caso di mancata nomina;
6. siano individuati nell'interesse superiore del minore i diritti e gli interessi individuali e diffusi alla cui tutela è preposto il difensore civico.

# Nazioni unite

## Assemblea Generale

*Rapporto del Segretario generale sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo \* (traduzione non ufficiale)*

### I. Introduzione

1. L'Assemblea generale, con la risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989, ha adottato la Convenzione sui diritti del fanciullo. La Convenzione veniva aperta alla firma a New York, il 26 gennaio 1990, il trentesimo giorno successivo alla data del deposito presso il Segretario generale delle Nazioni unite del ventesimo strumento di ratifica o adesione.
2. Inoltre, l'Assemblea, con risoluzione 534/263 del 25 maggio 2000, adottava due protocolli opzionali alla Convenzione sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, sulla vendita di bambini, sulla prostituzione e sulla pornografia infantile.
3. Il 19 dicembre 2001, l'Assemblea adottava la risoluzione 56/138, denominata "I diritti del fanciullo". La risoluzione valutava il rinvio della Sessione speciale dell'Assemblea generale sull'infanzia viste le circostanze eccezionali, e riaffermava che l'Assemblea avrebbe assunto un impegno rinnovato e avrebbe considerato le azioni future nei confronti dell'infanzia per il decennio a venire. Pren-

deva inoltre nota con soddisfazione del rapporto del Segretario generale intitolato "Noi, i bambini: analisi di fine decennio sul *follow-up* del Summit mondiale sull'infanzia". Salutava inoltre con favore il procedere della ratifica dei due protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. La risoluzione salutava, inoltre, con favore la convocazione del secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali. Nella stessa risoluzione, l'Assemblea richiedeva al Segretario generale di svolgere uno studio approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini e di avanzare delle raccomandazioni agli Stati membri per azioni adeguate, compresi i rimedi efficaci e preventivi e i provvedimenti riabilitativi. L'Assemblea richiedeva anche al Segretario generale di presentare nel corso della cinquantasettesima sessione, un rapporto sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei protocolli opzionali alla stessa.

---

\* Documento A/57/295 presentato e approvato dalla 57ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, punto 107 della lista preliminare su *Promozione e tutela dei diritti dei bambini* A/57/Rev.1. Il documento è stato presentato in ritardo, senza le motivazioni richieste al paragrafo 8 della risoluzione dell'Assemblea generale 53/208 B, con cui l'Assemblea stabilisce che, se un rapporto viene presentato in ritardo, in una nota a piè di pagina del documento stesso dovrà comparire la motivazione di tale ritardo.

## II. Stato della Convenzione sui diritti del fanciullo

4. Al 2 luglio 2002, 191 Stati avevano ratificato o aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Due Stati avevano inoltre firmato la Convenzione<sup>1</sup>.
5. Al 2 luglio 2002, il protocollo opzionale alla Convenzione sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati veniva ratificato da 33 Stati e sottoscritto da 109, e il protocollo opzionale alla Convenzione sulla vendita dei bambini, sulla prostituzione e sulla pornografia infantile veniva ratificato da 33 Stati e sottoscritto da 103<sup>2</sup>.
6. Al 2 luglio 2002, 120 Stati parti della Convenzione notificavano al Segretario generale la propria accettazione dell'emendamento all'articolo 43, paragrafo 2, della Convenzione, portando così il numero dei membri del Comitato da 10 a 18 (risoluzione 50/155); sono necessarie 128 notifiche (i due terzi degli Stati parti) affinché l'emendamento entri in vigore.

## III. Attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo

7. Nella risoluzione 2002/92 del 26 aprile 2002, la Commissione sui diritti dell'uomo - profondamente preoccupata per la situazione dell'infanzia che in molti Paesi del mondo permane critica a causa del persistere di povertà, condizioni sociali ed economiche inadeguate in un'economia mondiale sempre più globalizzata, epidemie diffuse, in particolar modo del virus di immunodeficienza umana (HIV) e della sindrome di immunodeficienza acquisita (AIDS), catastrofi naturali, conflitti armati, flussi migratori, sfruttamento, analfabetismo, fame, intolleranza, discriminazione, handicap e tutela giuridica

inadeguata - convinta della necessità di un'urgente ed efficace azione a livello nazionale e internazionale, spingeva gli Stati che ancora non avevano agito in tal senso a considerare la firma e la ratifica o l'adesione ai protocolli opzionali alla Convenzione concernenti il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile. Inoltre, la Commissione richiedeva all'ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti dell'uomo, e agli altri organismi competenti delle Nazioni unite, a tutti gli organi pertinenti delle Nazioni unite, in particolar modo ai rappresentanti speciali, ai relatori speciali, ai gruppi di lavoro di includere regolarmente e sistematicamente la prospettiva dei diritti dell'infanzia nell'adempimento dei propri mandati e invitava gli Stati a collaborare a stretto contatto con questi organi; riaffermava l'importanza di garantire una formazione adeguata e sistematica sui diritti dell'infanzia a coloro che sono chiamati a far applicare le leggi e per tutte le altre professioni le cui attività hanno un impatto sull'infanzia, nonché il coordinamento tra i vari organi di Governo; invitava tutti gli Stati a porre fine all'impunità, ove possibile, per tutti i reati, ivi compresi quelli in cui i bambini sono vittime, in particolar modo genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e a portare gli autori di tali reati dinanzi alla giustizia; decideva, per quanto concerne il Comitato, di richiedere al Segretario generale di garantire la fornitura di staff e strutture adeguati, a carico delle Nazioni unite, per un efficace e puntuale svolgimento delle funzioni del Comitato e invitava il Comitato a continuare a sostenere un dialogo costruttivo con gli Stati parti, al fine di garantire un trasparente ed efficace funzionamento.

<sup>1</sup> Per la lista degli Stati che avevano firmato, ratificato o aderito alla Convenzione, oltre alla data della firma, ratifica o adesione, vedere A/57/41, allegato I.

<sup>2</sup> Per la lista degli Stati che avevano firmato, ratificato o aderito ai protocolli opzionali alla Convenzione, oltre alla data della firma, ratifica o adesione, vedere A/57/41, allegati II e III.

8. Il Comitato sui diritti del fanciullo organizzava la ventottesima, la ventinovesima e la trentesima sessione presso gli uffici delle Nazioni unite a Ginevra, dal 24 settembre al 12 ottobre 2001, dal 14 gennaio al 1 febbraio 2002 e dal 20 maggio al 7 giugno 2002 rispettivamente<sup>3</sup>.
9. Ai sensi dell'articolo 75 del regolamento procedurale provvisorio, il Comitato sui diritti del fanciullo decideva di dedicare periodicamente un giorno della discussione generale a un articolo specifico della Convenzione o ad un tema correlato ai diritti dell'infanzia, al fine di migliorare la comprensione dei contenuti e degli effetti della Convenzione.
10. Nel corso della ventottesima sessione, il Comitato dedicava un giorno della discussione generale al tema "Violenza a danno dei bambini in seno alla famiglia e nelle scuole". A seguito della discussione tenutasi il 28 settembre 2001, il Comitato raccomandava, tra l'altro, che il Segretario generale fosse sollecitato, attraverso l'Assemblea generale, a svolgere uno studio internazionale approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini. Il rapporto dovrà essere approfondito e autorevole, come quello svolto nel 1996 a cura dell'esperta del Segretario generale, Graça Machel, concernente l'impatto dei conflitti armati sull'infanzia (A/51/306 e All. 1). A tale proposito, e sulla base dell'articolo 45 (c) della Convenzione sui diritti del fanciullo, il Presidente del comitato inviava, il 12 ottobre 2001, una lettera al Segretario generale (cfr. A/51/488) in cui gli chiedeva di intraprendere uno studio approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini. Il 19 dicembre 2001, l'Assemblea generale approvava la proposta nella sua risoluzione 56/138.
11. Nel corso della ventinovesima sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo adottava una raccomandazione per fissare la cadenza di presentazione dei rapporti. Decideva, in via eccezionale, di concedere agli Stati parti i cui rapporti periodici erano attesi da lungo tempo, la possibilità di presentare il secondo e il terzo rapporto periodico (e il quarto laddove necessario) in un unico documento, affinché potessero rimettersi in pari con i propri obblighi, come previsto dall'articolo 44, paragrafo 1 della Convenzione (cfr. CRC/C/114).
12. Durante la stessa sessione (CRC/C/114, paragrafo 561), il Comitato decideva di inviare una lettera a tutti gli Stati parti i cui rapporti iniziali dovevano essere presentati nel 1992 e nel 1993, richiedendo loro di presentare il rapporto entro il termine di un anno. Il Comitato decideva, inoltre, di informare con la stessa lettera quegli Stati parti che, qualora non avessero presentato il rapporto entro un anno, il Comitato avrebbe considerato la situazione dei diritti dell'infanzia nello Stato in mancanza di rapporto iniziale, come previsto dalla "Panoramica delle procedure di segnalazione" del Comitato (CRC/C/33, paragrafi 29-32) e alla luce dell'articolo 67 del regolamento procedurale provvisorio del Comitato (CRC/C/4).
13. Nel corso della trentesima sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo adottava una raccomandazione concernente la lunghezza dei rapporti e, considerati i rapporti eccessivamente lunghi ricevuti in passato dal Comitato, decideva di raccomandare agli Stati parti di presentare rapporti periodici di massimo 120 pagine. Decideva, inoltre, di rivedere quanto prima le proprie linee guida di elaborazione dei rapporti periodici.

<sup>3</sup> Per le relazioni del Comitato su queste sessioni, vedere rispettivamente: CRC/C/111, CRC/C/114 e CRC/C/118.

## Unione europea

### Consiglio dell'Unione europea

*Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani\**

Il Consiglio dell'Unione europea, visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>, visto il parere del Parlamento europeo<sup>2</sup>, considerando quanto segue:

(1) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>3</sup>, il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, quali figurano nel quadro di controllo, e il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 19 maggio 2000 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta delle donne» annunciano o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare la tratta degli esseri umani, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

(2) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, per la lotta

contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini<sup>4</sup> deve essere seguita da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri e a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro la tratta degli esseri umani.

(3) La tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e comporta pratiche crudeli quali l'abuso e l'inganno di persone vulnerabili, oltre che l'uso di violenza, minacce, sottomissione tramite debiti e coercizione.

(4) Il protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini rappresenta un passo in avanti decisivo nella cooperazione internazionale in questo settore.

(5) I bambini sono più vulnerabili e quindi corrono un rischio maggiore di essere vittime della tratta.

\* Decisione 2002/629/GAI pubblicata in GUCE L 203 del 1° agosto 2002.

<sup>1</sup> GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 324.

<sup>2</sup> GU C 35 E del 28.2.2002, pag. 114.

<sup>3</sup> GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

<sup>4</sup> GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

(6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali, segnatamente le Nazioni Unite, deve essere integrata da quella dell'Unione europea.

(7) È necessario che il grave reato di tratta degli esseri umani sia affrontato non solo attraverso l'azione individuale di ciascuno Stato membro, ma anche tramite un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale, comuni a tutti gli Stati membri tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

(8) È necessario introdurre, contro gli autori del reato di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare la tratta degli esseri umani nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, del 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato<sup>5</sup> e l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea<sup>6</sup>.

(9) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro, e alla prevenzione della, tratta degli esseri umani, integrando gli strumenti adottati in tale settore quali l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (STOP)<sup>7</sup>, l'azione comune 96/748/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità Droghe di Europol<sup>8</sup>, la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-03) (programma Daphne)<sup>9</sup>, l'azione comune 98/428/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una rete giudiziaria europea<sup>10</sup>, l'azione comune 96/277/GAI del Consiglio, del 22 aprile 1996, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>11</sup> e l'azione comune 98/427/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale<sup>12</sup>.

(10) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio dovrebbe di conseguenza cessare di applicarsi per quanto riguarda la tratta degli esseri umani,

<sup>5</sup> GU L 333 del 9.12.1998, pag. 1. Azione comune modificata da ultimo dalla decisione quadro 2001/500/GAI (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1).

<sup>6</sup> GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

<sup>7</sup> GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

<sup>8</sup> GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

<sup>9</sup> GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

<sup>10</sup> GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

<sup>11</sup> GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1.

<sup>12</sup> GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

Ha adottato la presente  
decisione quadro:

### **Articolo 1.**

*Reati relativi alla tratta degli esseri umani  
a fini di sfruttamento di manodopera  
o di sfruttamento sessuale*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti atti siano puniti come reato:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

- a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure
- b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure
- c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure
- d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona

a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure

a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

2. Il consenso, presunto o effettivo, da parte di una vittima della tratta degli esseri umani allo sfruttamento è irrilevante qualora si sia ricorsi a uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

3. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta degli esseri umani anche se non si è ricorsi ad alcuno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

4. Ai fini della presente decisione quadro per «minore» s'intende qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni.

### **Articolo 2**

*Istigazione, favoreggiamento,  
complicità e tentativo*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 1, siano puniti come reato.

### **Articolo 3**

*Pene*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 siano punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando siano stati commessi in una qualsiasi delle seguenti circostanze:

- a) il reato, commesso intenzionalmente o per negligenza grave, ha messo a repentaglio la vita della vittima;
- b) il reato è stato commesso contro una vittima particolarmente vulnerabile. Una vittima è considerata particolarmente vulnerabile almeno quando non ha raggiunto l'età della maturità sessuale ai sensi della legislazione nazionale e quando il reato è stato commesso a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia;
- c) il reato è stato commesso ricorrendo a violenza grave o ha provocato un danno particolarmente grave alla vittima;
- d) il reato commesso rientra fra le attività di un'organizzazione criminale, come definita nell'azione comune 98/733/GAI a prescindere dall'entità della pena ivi prevista.

**Articolo 4***Responsabilità delle persone giuridiche*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1 e 2 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. A prescindere dai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

4. Ai sensi della presente decisione quadro, per «persona giuridica» s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

**Articolo 5***Sanzioni applicabili alle persone giuridiche*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 4 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico; oppure
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; oppure
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; oppure
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

**Articolo 6***Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 quando:

- a) il reato sia commesso in tutto o in parte sul suo territorio; oppure
- b) l'autore del reato sia un suo cittadino; oppure
- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.

3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non concede l'estradizione dei propri cittadini, adotta le misure necessarie a stabilire la propria

giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 ed, eventualmente, a perseguirli qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

#### **Articolo 7**

##### *Protezione ed assistenza delle vittime*

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulate da una persona oggetto del reato in questione, almeno nei casi in cui si applica l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a).

2. I bambini che siano vittime di un reato di cui all'articolo 1 dovrebbero essere considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4 e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale<sup>13</sup>.

3. Se la vittima è un minore, ciascuno Stato membro adotta tutte le misure in suo potere per garantire un'appropriata assistenza alla sua famiglia. In particolare, ciascuno Stato membro, se possibile ed opportuno, applica alla famiglia in questione l'articolo 4 della decisione quadro 2001/220/GAI.

#### **Articolo 8**

##### *Ambito territoriale*

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

#### **Articolo 9**

##### *Azione comune 97/154/GAI*

L'azione comune 97/154/GAI cessa di essere applicata per quanto concerne la tratta degli esseri umani.

#### **Articolo 10**

##### *Attuazione*

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 1° agosto 2004.

2. Gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione, entro la data di cui al paragrafo 1, il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 1° agosto 2005, valuterà, sulla base di una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

#### **Articolo 11**

##### *Entrata in vigore*

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

<sup>13</sup> GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

# Consiglio d'Europa

## Assemblea parlamentare

*Risoluzione 1307 (2002), del 27 settembre 2002\*, sullo sfruttamento sessuale dei bambini: tolleranza zero<sup>1</sup> (traduzione non ufficiale)*

1. La comunità internazionale ha intrapreso, in particolar modo a partire dal 1996, delle azioni volte a combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini. L'Assemblea vuole ricordare l'importanza della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, per quanto concerne la difesa del diritto dei bambini a crescere in un mondo privo di sfruttamento. Tutte le organizzazioni internazionali governative e non governative si stanno impegnando a dar vita a un insieme di proposte e di provvedimenti volti all'eliminazione di questa piaga.
2. Ciononostante, l'Assemblea non può non rilevare che lo sfruttamento sessuale dei minori – attraverso il traffico, la prostituzione e la pornografia infantile – è un fenomeno persistente che non conosce frontiere, siano esse geografiche, culturali o sociali, e che siamo ancora lontano dall'averne arrestato l'espansione. La pornografia infantile in sé rappresenta un abuso sessuale a danno dei bambini e può essere causa di ulteriori abusi.
3. Il problema degli abusi sessuali a danno dei bambini si è aggravato con l'uso di Internet come mezzo di comunicazione di massa, a causa del crescente numero di utenti, dell'anonimato, della facilità di uso e dei contatti che tale strumento consente.
4. L'Assemblea ritiene che sarebbe inutile creare nuovi strumenti normativi. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa devono ancora sottoscrivere – e dare attuazione a – gli strumenti già esistenti, in particolar modo una recente raccomandazione del Consiglio d'Europa, più precisamente la recente raccomandazione 16 (2001) del Comitato dei ministri sulla tutela dei bambini dallo sfruttamento sessuale. Bisogna passare dalle parole ai fatti e rendere evidente la nostra determinazione a rifiutare qualsiasi forma di sfruttamento sessuale a danno dei bambini.
5. L'Assemblea invita pertanto tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:
  - i. ad adottare una legislazione che sia, come minimo, in linea con i principi sanciti dalla raccomandazione 16

\* Consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Mein.asp>

<sup>1</sup> Dibattito della 32ª seduta dell'Assemblea parlamentare del 27 settembre 2002 (cfr.: doc. 9535, rapporto del Comitato per gli affari sociali, sanitari e familiari, relatore: Mr. Provera, doc. 9573, pareri del Comitato sugli affari legali e diritti umani, relatore: Mr. Piscitello e doc. 9575, pareri del Comitato su cultura, scienze e istruzione, relatore: Baroness Hooper). Testo adottato nella stessa seduta del 27 settembre 2002.

(2001) del Comitato dei ministri e, a tal fine, a richiedere l'assistenza del gruppo di specialisti sulla tutela dei bambini dallo sfruttamento sessuale (PC-S-ES) istituito presso il Consiglio d'Europa;

- ii. a dichiarare come obiettivo nazionale la lotta contro ogni forma di sfruttamento sessuale e fissare delle priorità in questo ambito, considerando prioritaria l'eliminazione dei rischi che Internet rappresenta per i bambini, alla luce del presente e del futuro impatto della rete;
- iii. a ratificare la recente Convenzione del Consiglio d'Europa sul *cybercrime*, che pone particolare attenzione alla pornografia infantile su Internet.

6. L'Assemblea invita gli Stati ad adottare un approccio di tolleranza zero nei confronti dei reati commessi a danno dei bambini, attraverso una politica più incisiva:

- i. che non permetta che alcun reato o tentativo di reato rimanga impunito;
- ii. che rivolga un'attenzione prioritaria ai diritti e ai punti di vista dei bambini vittima e che lotti attivamente per trovare e identificare le vittime affinché possano essere riabilitate ed equamente risarcite;
- iii. che abbia per scopo l'arresto degli autori dei reati, senza concedere loro la benché minima possibilità – in particolare per motivi procedurali o geografici – di eludere la giustizia, e che preveda pene sufficientemente severe, corrispondenti al reato commesso;
- iv. che adoperi ogni mezzo per prevenire ulteriori illeciti, ivi compreso il trattamento obbligatorio per gli autori dei reati e il divieto agli stessi di svolgere determinate occupazioni che li pongano a contatto con i bambini.

7. L'Assemblea chiede agli Stati membri di sviluppare l'informazione e la preven-

zione all'interno delle scuole e di sensibilizzare i bambini sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini.

8. L'Assemblea raccomanda agli Stati membri di affrontare, attraverso gli enti preposti, il problema degli abusi sessuali da parte delle persone che detengono una posizione di fiducia, quali ad esempio genitori, assistenti sociali, insegnanti, forze dell'ordine o religiosi. Bisogna inoltre prestare attenzione al problema della calunnia che potrebbe derivare da accuse vendicative o da un atteggiamento scandalistico da parte della stampa.

9. L'Assemblea chiede a ogni Stato membro di acquisire i mezzi per combattere i reati informatici, in particolar modo la pornografia infantile e, a tal fine, di istituire una sezione speciale di polizia, sufficientemente equipaggiata e preparata, composta da membri formati sui diritti dei bambini e sulle nuove tecnologie. Al tempo stesso, andrebbe stretta una maggior collaborazione con i professionisti della rete a livello nazionale e internazionale, al fine di sviluppare i mezzi tecnici e legislativi opportuni per tutelare i bambini contro i contenuti illeciti e dannosi nell'ambito dello sfruttamento sessuale.

10. L'Assemblea invita gli Stati membri a rifiutare l'atteggiamento di indifferenza della società che deve invece essere chiamata in causa nel suo insieme per promuovere azioni contro questa piaga, e inoltre a:

- i. sostenere e richiamare l'attenzione sul dovere della gente comune, affinché tutti denuncino i reati sessuali a danno dei bambini;
- ii. istituire dei numeri verdi di aiuto;
- iii. fornire assistenza, soprattutto di natura economica, agli organismi non governativi già operanti, affinché offrano informazioni e servizi di pre-

venzione rivolti ai bambini e ai loro genitori, soprattutto per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie, quali ad esempio Internet.

11. L'Assemblea invita gli Stati a istituire degli "osservatori" nazionali sui reati e sugli abusi sessuali a danno dei bambini. Tali osservatori dovranno assumersi, tra l'altro, la responsabilità di sviluppare e migliorare la raccolta dati e di dare inizio a una ricerca per valutare, inoltre, il numero e l'origine dei bambini vittime, le cause di questa piaga al fine di approntare una serie di risposte adeguate oltre che per seguire i casi delle vittime accertate, e trovare modi adeguati per prevenire ulteriori illeciti.

12. L'Assemblea richiama inoltre l'attenzione sui ripetuti inviti agli Stati membri affinché indichino, trattandosi di una necessità, a ogni livello nazionale, una figura per la difesa dei diritti del fanciullo (un ombudsman o un commissario per i diritti de l'infanzia).

13. Infine, l'Assemblea invita i membri e i futuri membri dell'Unione europea a cogliere l'opportunità offerta dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, finalizzata a modificare le istituzioni dell'Unione europea, per proporre modi

di colmare i vuoti (cercando di fare dei progressi) in materia di diritti dell'infanzia.

14. L'Assemblea chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa, di ampliare le normative relative agli istituti per l'infanzia.

15. L'Assemblea chiede agli stati membri di Europol di:

- i. sostenere Europol nella sua lotta contro il traffico di esseri umani, ivi compresa la pornografia infantile;
- ii. sostenere e dare appoggio al Servizio informazioni Europol, in particolar modo per quanto concerne gli abusi a danno dei bambini, ivi compresa la registrazione dei nominativi di coloro che sono stati condannati per tali reati.

L'Assemblea sollecita infine l'Unione europea affinché apra la Convenzione Europol, con un emendamento della Convenzione stessa, agli Stati esterni all'Unione europea, per quanto riguarda le questioni inerenti al traffico di esseri umani e alla pornografia infantile e, indipendentemente dall'esito di tale richiesta, sollecita gli Stati membri del Consiglio d'Europa affinché collaborino appieno con Europol su tali questioni.

## Legislazione italiana

*Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo \**

### Omissis

#### Articolo 25

*Minori affidati al compimento della maggiore età*

1. All'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei mini-

stri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

1-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

1-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4».

### Omissis

\* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 agosto 2002, n. 199, mupplemento ordinario n. 173. Testo in vigore dal 10 settembre 2002, modificato con decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, coordinato con la legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222, *Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari*.

## Governo italiano

### Ministero del lavoro e delle politiche sociali Comitato per i minori stranieri

*Nota del Comitato per i minori stranieri, del 14 ottobre 2002, relativa all'articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo\**

La presente nota ha come obiettivo quello di fornire a tutti i soggetti istituzionali, implicati nella materia dei minori stranieri non accompagnati, prime indicazioni interpretative della norma, finalizzate ad una applicazione condivisa ed omogenea, secondo standard concordati, di quanto previsto dall'articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189 in materia di minori stranieri non accompagnati (allegato 1). Tale nota è stata predisposta a seguito delle riunioni del Comitato del 5 e 13 settembre 2002 in sintonia con il programma del Comitato stesso che prevede l'elaborazione di linee guida per la definizione di standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. A seguito delle prime verifiche ci si riserva pertanto di apportare le modifiche ed integrazioni opportune.

Ciò premesso si precisa che la normativa di cui all'articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189 integra e non modifica la norma precedente prevista dal Dlgs 286/98 e dal DPCM 535/99. Le integrazioni previste sono conformi alle indicazioni della Risoluzione del Consiglio d'Europa del 1997 la quale considera i minori non accompagnati come soggetti che si

trovano in una situazione particolarmente delicata che richiede tutela e cure speciali particolarmente in materia di cure sanitarie e di scuola. Il citato articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189, quindi, deve necessariamente intendersi coordinato con quanto previsto dal DPCM 535/99 che assegna al Comitato compiti specifici sia per quanto riguarda la vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati (art 2, comma 2 lett. a, DPCM 535/99) sia per quanto concerne l'avvio delle indagini famigliari e all'esito di queste l'emissione di una decisione sulla permanenza o meno in Italia del minore straniero (art. 2, comma 2 lettere f e g, DPCM 535/99).

Ciò premesso, analizzando quanto previsto dal citato articolo 25, si evidenzia altresì quanto segue:

L'articolo 25 recita che: *“il permesso di soggiorno (...) può essere rilasciato per motivi di studio o di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempre che non sia intervenuta una decisione del Comitato (...)”*. Al riguardo il Comitato è dell'avviso che per “decisione del

---

\* Prot. CMS/MNA/O/6786.

Comitato" debba intendersi una pronuncia del Comitato stesso che può concretizzarsi sia in un provvedimento di rimpatrio assistito che in un provvedimento che consenta al minore la permanenza sul territorio.

Tenuto conto delle integrazioni apportate dalla attuale normativa ne risulta il seguente iter procedurale:

1. ai sensi dell'articolo 28, comma 1 punto a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394 "Regolamento di attuazione", ai minori stranieri non accompagnati al momento del loro rintraccio sul territorio è concesso un permesso di soggiorno per minore età. Tale permesso, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, ha carattere temporaneo per il periodo necessario all'espletamento delle indagini familiari e all'organizzazione del rimpatrio assistito.

Il Comitato avvia le indagini familiari, per il rintraccio della famiglia del minore nel Paese di origine e per verificare se sussistono le condizioni socio-familiari per un ricongiungimento del minore stesso con i propri genitori.

Se le indagini familiari avviate dal Comitato verificano la possibilità di rientro del minore straniero nel Paese di origine il Comitato stesso emette un provvedimento di rimpatrio assistito ed il minore sarà ricongiunto, con progetti specifici di inserimento, alla propria famiglia.

Nell'ipotesi in cui invece dalle indagini familiari emerge che il rimpatrio del minore non è opportuno, il Comitato, emette un provvedimento sulla base del quale il giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni affida il minore ai sensi della L. 184/83. Solo all'esito di tale affidamento disposto dalla autorità giudiziaria minore le questure rilasciano al minore un permesso di soggiorno per affidamento.

Contestualmente il Comitato indica agli enti pubblici e a quelli privati gestori di progetti di avviare nei confronti del minore un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni così come previsto dal citato articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189. (Al riguardo si evidenzia l'innovazione contemplata dalla nuova normativa ad integrazione della normativa precedente).

Ai fini applicativi occorre preliminarmente chiarire due punti:

Il primo concerne gli enti gestori del progetto. Al riguardo il Comitato sottolinea che il registro previsto nell'articolo 25, *"ente pubblico o privato (...) iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394"*, è quello che fa riferimento alla prima sezione nella quale, così come previsto nella lettera a) del citato articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, sono iscritti associazioni ed enti e altri organismi privati che svolgono attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri. Comunque il Comitato evidenzia che la norma pone il requisito della rappresentanza nazionale degli enti privati gestori dei progetti. Tale aspetto costituirà oggetto di approfondimento specifico.

Il secondo punto concerne quanto recita la norma di cui all'art. 2, comma 2, punto a) del DPCM 535/99 *"compito di vigilanza e controllo sulle modalità di soggiorno del minore"* la quale dovrà essere integrata con il citato articolo 25 nella parte in cui recita *"il permesso di soggiorno (...) può essere rilasciato per motivi di studio o di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età (...) ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e*

*civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394".* In applicazione di tale normativa il Comitato, al fine di realizzare una applicazione nazionale, secondo standard condivisi degli interventi di integrazione che i citati enti gestori dei progetti di inserimento dei minori stranieri non accompagnati dovranno realizzare, potrà procedere alla individuazione di linee guida, concertate con tutti i soggetti istituzionali implicati nella materia. Nello specifico:

- definirà con linee guida gli standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che dovranno essere applicati dagli enti gestori negli interventi che realizzeranno (tali linee guida saranno predisposte di concerto con le Regioni e gli enti locali interessati al fenomeno);
- definirà con linee guida la promozione e trasferibilità delle buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri da applicarsi attraverso i progetti di integrazione da parte degli enti gestori di progetti (tali linee guida saranno predisposte di concerto con le Regioni e gli enti locali interessati al fenomeno);
- avvierà il coordinamento delle attività di formazione e sensibilizzazione per l'attuazione degli interventi da realizzare;
- integrerà la attuale banca dati con informazioni riguardanti:
  1. gli enti gestori che svolgono attività di integrazione sociale a favore dei minori stranieri non accompagnati.
  2. i singoli progetti avviati dagli enti gestori a favore dei minori stranieri da integrare.
  3. le buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri.
- effettuerà attività di monitoraggio nel corso di svolgimento del progetto;

- effettuerà la valutazione dei progetti terminati. Al riguardo si ritiene che il Comitato esprima il proprio parere in merito alla rispondenza dei progetti terminati, agli standard di intervento delineati nelle linee guida.

Pertanto al momento del raggiungimento della maggiore età del minore, il Comitato, valuterà e verificherà:

- se il progetto realizzato dagli enti gestori a favore del minore è conforme alla normativa secondo gli standard applicativi indicati nelle linee guida elaborate;
- se il minore è presente sul territorio da non meno di tre anni e accerterà l'idoneità della documentazione relativa alla disponibilità di un alloggio per il minore, la frequenza di corsi di studio, lo svolgimento di attività lavorativa retribuita o il possesso di un contratto di lavoro.

Se il parere sul progetto sarà positivo da parte del Comitato, quest'ultimo darà indicazioni alle questure di modificare al minore il permesso di soggiorno per affidamento in un permesso di soggiorno per studio o in uno per lavoro subordinato o autonomo.

Restano salvi i diritti dei minori per i quali all'esito delle indagini familiari il Comitato non valuti realizzabile il rimpatrio, ma hanno fatto ingresso in Italia ad una età tale da non consentire lo svolgimento dei due anni di progetto previsti dall'art. 25 per il rilascio, al raggiungimento della maggiore età, di un permesso di soggiorno per studio o lavoro. Infatti si verifica spesso l'ipotesi di un minore non accompagnato che fa ingresso in Italia a 17 anni e due mesi e dalle indagini familiari espletate si accerti che le condizioni socio-familiari presentano problematiche tali da non consentire il suo rimpatrio assistito. In tal caso appare evidente che non si potrà avviare nei suoi confronti un progetto della durata di due anni ne tanto meno sarà dimostrabile la sua permanenza sul territorio da almeno tre anni.

Dunque l'ambito di applicazione della attuale normativa integrata è limitato a minori stranieri che presentano requisiti di età e di durata del progetto così come previsti dalla stessa.

Per i minori stranieri che non presentano le sopra esposte caratteristiche il Comitato emette un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio nel quale viene indicato alla autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della L. 184/83 e alle questure di rilasciare un permesso di soggiorno per affidamento che al raggiungimento della maggiore età verrà modificato dalle questure in un permesso di soggiorno per studio o in uno per lavoro. Riguardo i minori segnalati al Comitato, con una età inferiore ai 12 anni, vista la particolarità della tipologia di minore in questione, spesso vittima di tratta e di sfruttamento a carattere sessuale o lavorativo, il Comitato, all'interno delle linee guida concernenti gli standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e le buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri, definirà specifiche linee di progetto ed interventi mirati di recupero per questa tipologia di minori in applicazione di quanto previsto dalla Risoluzione del Consiglio di Europa del 1997.

Infine riguardo i minori stranieri potenziali richiedenti asilo politico il Comitato, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, punto e) *"il Comitato accetta lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, (...)"*, e attraverso la collaborazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, potrà accertare, al fine di definire la propria competenza sul minore straniero, se il minore stesso è stato edotto adeguatamente sul suo eventuale diritto di chiedere asilo politico in Italia e se, conseguentemente, sia stato effettivamente messo in condizione di formalizzare un'eventuale domanda di riconoscimento dello status di rifugiato. Alla luce di tali verifiche, che potranno avvenire in collaborazione con l'UNHCR membro effettivo del Comitato, lo stesso Comitato potrà definire la propria competenza sul minore straniero in base alla verifica della presentazione o meno da parte dello stesso di una richiesta di asilo e adottare le misure che riterrà più idonee a sua tutela.

La presente nota, come premesso, sarà oggetto di successive eventuali integrazioni e modificazioni. Pertanto si richiedono tutti gli elementi conoscitivi per un ulteriore approfondimento.

## Ministero delle comunicazioni

*Codice di autoregolamentazione TV e minori emanato il 29 novembre 2002\**

### Premessa

Le Imprese televisive pubbliche e private e le emittenti televisive aderenti alle associazioni firmatarie (d'ora in poi indicate come imprese televisive) considerano:

- a) che l'utenza televisiva è costituita - specie in alcune fasce orarie - anche da minori;
- b) che il bisogno del minore a uno sviluppo regolare e compiuto è un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale e internazionale: basta ricordare l'articolo della Costituzione che impegna la comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, a proteggere l'infanzia e la gioventù (art. 31) o la Convenzione dell'ONU del 1989 - divenuta legge dello Stato nel 1991, che impone a tutti di collaborare per predisporre le condizioni perché i minori possano vivere una vita autonoma nella società, nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, eguaglianza, solidarietà e che fa divieto di sottoporli a interferenze arbitrarie o illegali nella loro privacy e comunque a forme di violenza, danno, abuso mentale, sfruttamento;
- c) che la funzione educativa, che compete innanzitutto alla famiglia, deve essere agevolata dalla televisione al fine di aiutare i minori a conoscere progressivamente la vita e ad affrontarne i problemi;
- d) che il minore è un cittadino soggetto di diritti; egli ha perciò diritto a essere tutelato da trasmissioni televisive che possano nuocere alla sua integrità psichica e morale, anche se la sua famiglia è carente sul piano educativo;
- e) che, riconosciuti i diritti di ogni cittadino - utente e quelli di libertà di informazio-

ne e di impresa, quando questi siano contrapposti a quelli del bambino, si applica il principio di cui all'art. 3 della Convenzione ONU secondo cui "i maggiori interessi del bambino/a devono costituire oggetto di primaria considerazione".

Tutto ciò premesso, le Imprese televisive ritengono opportuno non solo impegnarsi a uno scrupoloso rispetto della normativa vigente a tutela dei minori, ma anche a dar vita a un codice di autoregolamentazione che possa assicurare contributi positivi allo sviluppo della loro personalità e comunque che eviti messaggi che possano danneggiarla nel rispetto della Convenzione ONU che impegna ad adottare appropriati codici di condotta affinché il bambino/a sia protetto da informazioni e materiali dannosi al suo benessere (art. 17).

Il presente Codice è rivolto a tutelare i diritti e l'integrità psichica e morale dei minori, con particolare attenzione e riferimento alla fascia di età più debole (0-14 anni).

I firmatari si impegnano a prendere il presente Codice quale testo di riferimento unico in materia di autoregolamentazione Tv e minori - fatte salve le ulteriori disposizioni contenute in altri testi, anche adottando specifiche iniziative per rendere omogenei ed uniformare tutti i precedenti Codici nella medesima materia.

### Principi generali

Le Imprese televisive, fermo restando il rispetto delle norme vigenti a tutela dei minori e in particolare delle disposizioni contenute nell'art. 8, c. 1, e nell'art. 15, comma 10, della legge n. 223/90, si impegnano a:

\* Consultabile sul sito web [www.comunicazioni.it](http://www.comunicazioni.it)

- a) migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai minori;
- b) aiutare gli adulti, le famiglie e i minori a un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità che alla quantità; ciò per evitare il pericolo di una dipendenza dalla televisione e di imitazione dei modelli televisivi, per consentire una scelta critica dei programmi;
- c) collaborare col sistema scolastico per educare i minori a una corretta ed adeguata alfabetizzazione televisiva, anche con il supporto di esperti di settore;
- d) assegnare alle trasmissioni per minori personale appositamente preparato e di alta qualità;
- e) sensibilizzare in maniera specifica il pubblico ai problemi della disabilità, del disadattamento sociale, del disagio psichico in età evolutiva, in maniera di aiutare e non ferire le esigenze dei minori in queste condizioni;
- f) sensibilizzare ai problemi dell'infanzia, tutte le figure professionali coinvolte nella preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni, nelle forme ritenute opportune da ciascuna Impresa televisiva;
- g) diffondere presso tutti i propri operatori il contenuto del presente Codice di autoregolamentazione.

### Parte prima

#### Le norme di comportamento

##### 1. La partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive

- 1.1.** Le Imprese televisive si impegnano ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare la loro età e la loro ingenuità, senza affrontare con loro argomenti scabrosi e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità e a quella dei loro familiari.

- 1.2.** In particolare, le Imprese televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di intrattenimento che di informazione, a:

- a) non trasmettere immagini di minori autori, testimoni o vittime di reati e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato, anche secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge n. 675/96 nonché dal Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica;
- b) non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici o per qualsiasi altra ragione che sia in contrasto con i loro diritti e che non tenga conto della loro dignità;
- c) non intervistare minori in situazioni di grave crisi (per esempio, che siano fuggiti da casa, che abbiano tentato il suicidio, che siano strumentalizzati dalla criminalità adulta, che siano inseriti in un giro di prostituzione, che abbiano i genitori in carcere o genitori pentiti) e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato;
- d) non far partecipare minori a trasmissioni in cui si dibatte se sia opportuno il loro affidamento ad un genitore o a un altro, se sia giustificato un loro allontanamento da casa o un'adozione, se la condotta di un genitore sia stata più o meno dannosa;
- e) non utilizzare i minori in grottesche imitazioni degli adulti.

##### 2. La televisione per tutti (7.00 - 22.30)

- 2.1.** La programmazione dalle 7.00 alle 22.30 - pur nella primaria considerazione degli interessi del minore - deve tener conto delle esigenze dei telespettatori di tutte le fasce di età, nel rispetto dei diritti dell'utente adulto, della libertà di informazione e di impresa, nonché del fondamentale ruolo educativo della famiglia nei confronti del minore.

**2.2.** Tuttavia, nella consapevolezza della particolare attenzione da riservare al pubblico dei minori durante tutta la programmazione giornaliera e tenendo conto che in particolare nella fascia oraria dalle ore 19.00 alle ore 22.30 il pubblico dei minori all'ascolto, pur numeroso, è presumibile sia comunque supportato dalla presenza di un adulto, le Imprese televisive si impegnano a:

- a) dare esauriente e preventiva informazione - nell'attività di informazione sulla propria programmazione effettuata, oltre che sulle proprie reti, ad esempio a mezzo stampa, televideo, Internet - relativamente ai programmi dedicati ai minori e sull'intera programmazione, segnalando in particolare i programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta e quelli invece adatti ad una visione per un pubblico più adulto, nonché a rispettare in modo più rigoroso possibile gli orari della programmazione;
- b) adottare sistemi di segnalazione dei programmi di chiara evidenza visiva in relazione alla maggiore o minore adeguatezza della visione degli stessi da parte del pubblico dei minori all'inizio di ciascun blocco di trasmissione, con particolare riferimento ai programmi trasmessi in prima serata;
- c) nel caso di Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali), garantire ogni giorno, in prima serata, la trasmissione di programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta almeno su una rete e a darne adeguata informazione.

Fermo restando quanto sopra, in una prospettiva di particolare tutela del minore, le Imprese televisive si impe-

gnano a conformarsi alle seguenti specifiche limitazioni.

### **2.3. Programmi di informazione**

Le Imprese televisive si impegnano a far sì che nei programmi di informazione si eviti la trasmissione di immagini di violenza o di sesso che non siano effettivamente necessarie alla comprensione delle notizie.

Le Imprese televisive si impegnano a non diffondere nelle trasmissioni di informazione in onda dalle ore 7.00 alle ore 22.30:

- a) sequenze particolarmente crude o brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative nello spettatore minore;
  - b) notizie che possano nuocere alla integrità psichica o morale dei minori.
- Qualora, per casi di straordinario valore sociale o informativo, la trasmissione di notizie, immagini e parole particolarmente forti e impressionanti si renda effettivamente necessaria, il giornalista televisivo avviserà gli spettatori che le notizie, le immagini e le parole che verranno trasmesse non sono adatte ai minori.

Nel caso in cui l'informazione giornalistica riguardi episodi in cui sono coinvolti i minori, le Imprese televisive si impegnano al pieno rispetto e all'attuazione delle norme indicate in questo Codice e nella Carta dei doveri del giornalista per la parte relativa ai "Minori e soggetti deboli".

Le Imprese televisive, con particolare riferimento ai programmi di informazione in diretta, si impegnano ad attivare specifici e qualificati corsi di formazione per sensibilizzare non solo i giornalisti, ma anche i tecnici dell'informazione televisiva (fotografi, montatori, etc.) alla problematica "tv e minori". Le Imprese televisive si impegnano ad ispirare la propria linea editoriale, per i programmi di informazione, a quanto sopra indicato.

#### 2.4. Film, fiction e spettacoli vari

Le Imprese televisive, oltre al pieno rispetto delle leggi vigenti, si impegnano a darsi strumenti propri di valutazione circa l'ammissibilità in televisione dei film, telefilm, tv movie, fiction e spettacoli di intrattenimento vario, a tutela del benessere morale, fisico e psichico dei minori.

Qualora si consideri che alcuni di tali programmi, la cui trasmissione avvenga prima delle ore 22.30, siano prevalentemente destinati ad un pubblico adulto, le Imprese televisive si impegnano ad annunciare, con congruo anticipo, che la trasmissione non è adatta agli spettatori più piccoli. Se la trasmissione avrà delle interruzioni, l'avvertimento verrà ripetuto dopo ogni interruzione. In tale specifica occasione andranno quindi divulgate con particolare attenzione le informazioni di avvertimento sulla natura della trasmissione nonché utilizzati con grande e ripetuto rilievo i sistemi di segnalazione iconografica che le imprese televisive si impegnano ad adottare.

#### 2.5. Trasmissioni di intrattenimento

Le Imprese televisive si impegnano a non trasmettere quegli spettacoli che per impostazione o per modelli proposti possano nuocere allo sviluppo dei minori, e in particolare ad evitare quelle trasmissioni:

- a) che usino in modo strumentale i conflitti familiari come spettacolo creando turbamento nei minori, preoccupati per la stabilità affettiva delle relazioni con i loro genitori;
- b) nelle quali si faccia ricorso gratuito al turpiloquio e alla scurrilità nonché si offendano le confessioni e i sentimenti religiosi.

### 3. La televisione per i minori (16.00 - 19.00)

3.1. Le Imprese televisive si impegnano a dedicare nei propri palinsesti una fascia "protetta" di programmazione,

tra le ore 16.00 e le ore 19.00, idonea ai minori con un controllo particolare sia sulla programmazione sia sui promo, i trailer e la pubblicità trasmessi.

3.2. In particolare, le Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali), si impegnano a ricercare le soluzioni affinché, nella predetta fascia oraria, su almeno una delle reti da essi gestite si diffonda una programmazione specificatamente destinata ai minori che tenga conto delle indicazioni del presente Codice in materia di programmazione per minori.

#### 3.3. Produzione di programmi

Le Imprese televisive che realizzano programmi per minori si impegnano a produrre trasmissioni:

- a) che siano di buona qualità e di piacevole intrattenimento;
- b) che soddisfino le principali necessità dei minori come la capacità di realizzare esperienze reali e proprie o di aumentare la propria autonomia, nonché a proporre valori positivi umani e civili ed il rispetto della dignità della persona;
- c) che accrescano le capacità critiche dei minori in modo che sappiano fare migliore uso del mezzo televisivo, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, anche tenendo conto degli attuali e futuri sviluppi in chiave di interattività;
- d) che favoriscano la partecipazione dei minori con i loro problemi, con i loro punti di vista, dando spazio a quello che si sta facendo con loro e per loro nelle città.

Le Imprese televisive si impegnano a curare la qualità della traduzione e del doppiaggio degli spettacoli, tenendo presenti le esigenze di una corretta educazione linguistica dei minori.

### 3.4. Programmi di informazione destinati ai minori

Le Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali) si impegnano a ricercare le soluzioni per favorire la produzione di programmi di informazione destinati ai minori, possibilmente curati dalle testate giornalistiche in collaborazione con esperti di tematiche infantili e con gli stessi minori. Le Imprese televisive si impegnano altresì a comunicare abitualmente alla stampa quotidiana, periodica e anche specializzata, nonché alle pubblicazioni specificamente dedicate ai minori, la trasmissione di tali programmi e a rispettarne gli orari, fatte salve esigenze eccezionali del palinsesto.

## 4. La pubblicità

**4.1.** Le Imprese televisive si impegnano a controllare i contenuti della pubblicità, dei trailer e dei promo dei programmi, e a non trasmettere pubblicità e autopromozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per i minori stessi dedicando particolare attenzione alla fascia protetta. Volendo garantire una particolare tutela di questa parte del pubblico che ha minore capacità di giudizio e di discernimento nei confronti dei messaggi pubblicitari e nel riconoscere la particolare validità delle norme a tutela dei minori come esplicitate nel Codice di autodisciplina pubblicitaria, promosso dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, le Imprese televisive si impegnano ad accogliere - ove dia garanzie di maggiore tutela - e a rispettare tale disciplina, da considerarsi parte integrante del presente Codice.

In particolare, le Imprese televisive firmatarie si impegnano a rispettare le seguenti indicazioni.

### 4.2. I livello: protezione generale

La protezione generale si applica in tutte le fasce orarie di programmazione. I messaggi pubblicitari:

- a) non debbono presentare minori come protagonisti impegnati in atteggiamenti pericolosi (situazioni di violenza, aggressività, autoaggressività, ecc.);
- b) non debbono rappresentare i minori intenti al consumo di alcol, di tabacco o di sostanze stupefacenti, né presentare in modo negativo l'astinenza o la sobrietà dall'alcol, dal tabacco o da sostanze stupefacenti o, al contrario, in modo positivo l'assunzione di alcolici o superalcolici, tabacco o sostanze stupefacenti;
- c) non debbono esortare i minori direttamente o tramite altre persone ad effettuare l'acquisto, abusando della loro naturale credulità ed inesperienza;
- d) non debbono indurre in errore, in particolare, i minori:
  - sulla natura, sulle prestazioni e sulle dimensioni del giocattolo;
  - sul grado di conoscenza e di abilità necessario per utilizzare il giocattolo;
  - sulla descrizione degli accessori inclusi o non inclusi nella confezione;
  - sul prezzo del giocattolo, in particolare modo quando il suo funzionamento comporti l'acquisto di prodotti complementari.

### 4.3. II livello: protezione rafforzata

La protezione rafforzata si applica nelle fasce di programmazione in cui si presume che il pubblico di minori all'ascolto sia numeroso ma supportato dalla presenza di un adulto (fasce orarie dalle 7.00 alle ore 16.00 e dalle 19.00 alle ore 22.30).

Durante la fascia di protezione rafforzata non saranno trasmesse pubblicità direttamente rivolte ai minori, che contengano situazioni che possano costituire pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei minori (ad es. situazioni che inducano a ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori; situazioni che violino norme di comportamento socialmente accettate o che screditino l'autorità, la responsabilità e i giudizi di genitori, insegnanti e di altre persone autorevoli; situazioni che sfruttino la fiducia che i minori ripongono nei genitori e negli insegnanti; situazioni di ambiguità tra il bene e il male che disorientino circa i punti di riferimento ed i modelli a cui tendere; situazioni che possano creare dipendenza affettiva dagli oggetti; situazioni di trasgressione; situazioni che ripropongano discriminazioni di sesso e di razza, ecc.).

#### 4.4. III livello: protezione specifica

La protezione specifica si applica nelle fasce orarie di programmazione in cui si presume che l'ascolto da parte del pubblico in età minore non sia supportato dalla presenza di un adulto (fascia oraria di programmazione dalle 16.00 alle 19.00 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori).

I messaggi pubblicitari, le promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale pubblicitaria rivolta ai minori dovranno essere preceduti, seguiti e caratterizzati da elementi di discontinuità ben riconoscibili e distinguibili dalla trasmissione, anche dai bambini che non sanno ancora leggere e da minori disabili.

In questa fascia oraria si dovrà evitare la pubblicità in favore di:

- a) bevande superalcoliche e alcoliche, queste ultime all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive;
- b) servizi telefonici a valore aggiunto a carattere di intrattenimento così come definiti dalle leggi vigenti;
- c) profilattici e contraccettivi (con esclusione delle campagne sociali).

## Parte seconda

### Le norme di diffusione e attuazione

#### 5. Diffusione del codice

**5.1.** Le Imprese televisive si impegnano a dare ampia diffusione al presente Codice di autodisciplina attraverso il mezzo televisivo dedicandogli spazi di largo ascolto. In particolare, nei primi sei mesi di attuazione del presente Codice, le Imprese televisive firmatarie si impegnano a trasmettere con cadenza settimanale, su ciascuna delle reti gestite, un breve spot che illustri i contenuti del Codice, i diritti dei minori e delle famiglie e i riferimenti per trasmettere eventuali segnalazioni.

**5.2.** Le imprese televisive firmatarie del presente Codice si impegnano inoltre, con cadenza annuale a realizzare e diffondere, tramite programmazione di spot sulle proprie reti, una campagna di sensibilizzazione per un uso consapevole del mezzo televisivo con particolare riferimento alla fruizione familiare congiunta. Fermo restando l'obbligo di cadenza annuale sopra richiamato, le predette campagne saranno realizzate da ciascuna emittente compatibilmente con le proprie disponibilità e con la propria linea editoriale.

**5.3.** Il Comitato di applicazione del Codice può promuovere, infine, campagne di sensibilizzazione sul tema Tv e minori.

## 6. L'attuazione e il controllo

### 6.1. Il Comitato di applicazione

L'attuazione del presente Codice è affidata a un "Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori". Tale Comitato è costituito da quindici membri effettivi, nominati con Decreto dal Ministro delle Comunicazioni d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in rappresentanza, in parti uguali, rispettivamente delle emittenti televisive firmatarie del presente Codice - su indicazione delle stesse e delle associazioni di categoria - delle istituzioni - tra cui un rappresentante dell'Autorità, un rappresentante del Coordinamento nazionale dei Corecom e il Presidente della Commissione per il riassetto del sistema radiotelevisivo - e degli utenti - questi ultimi su indicazione del Consiglio nazionale degli Utenti presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il Presidente è nominato nel medesimo Decreto tra i rappresentanti delle Istituzioni quale esperto riconosciuto della materia. Con i medesimi criteri e modalità sono nominati anche quindici membri supplenti. I membri nominati durano in carica tre anni e decadono qualora non partecipino a tre sedute consecutive del Comitato o ad almeno la metà delle sedute nel corso di un anno solare.

### 6.2. Competenze e poteri del Comitato

Il Comitato, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, verifica, con le modalità stabilite nel Regolamento di seguito indicato, le violazioni del presente Codice. Qualora accerti la violazione del Codice adotta una risoluzione motivata e determina, tenuto conto della gravità dell'illecito, del comportamento pregresso dell'emittente,

dell'ambito di diffusione del programma e della dimensione dell'impresa, le modalità con le quali ne debba essere data notizia. Il Comitato può inoltre:

- a) ingiungere all'emittente, qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma o i programmi indicando i tempi e le modalità di attuazione;
- b) ingiungere all'emittente di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del Codice indicando i tempi e le modalità di attuazione.

Le delibere sono adottate dal Comitato con la presenza di almeno due terzi dei componenti e il voto della maggioranza degli aventi diritto al voto (otto). Le decisioni del Comitato sono inoppugnabili.

### 6.3. Rapporti con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Tutte le delibere adottate dal Comitato vengono trasmesse all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Qualora il Comitato accerti la sussistenza di una violazione delle regole del presente Codice, oltre ad adottare i provvedimenti di cui al punto precedente, inoltra una denuncia all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni contenente l'indicazione delle disposizioni, anche eventualmente di legge, violate, le modalità dell'illecito, la descrizione del comportamento - anche successivo - tenuto dall'emittente, gli accertamenti istruttori esperiti e ogni altro utile elemento. Tale denuncia viene inviata allo specifico fine di consentire all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'esercizio dei poteri alla stessa attribuiti ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge 223/90 e dell'art. 1, comma 6, lett. b), n. 6, con riferimento alla emanazione delle sanzioni previste da tale ultima disposizione al punto 14 e ai

commi 31 e 32 dell'art. 1 della stessa legge 249/97<sup>1</sup>.

Il Comitato provvede inoltre a formulare all'Autorità i pareri che questa ritiene di dovere acquisire nell'esercizio delle proprie funzioni.

#### **6.4. Regolamento di funzionamento del Comitato**

Il Comitato, entro trenta giorni dalla sua seduta costitutiva, adotta di comune accordo un Regolamento di funzionamento nel quale si disciplinano:

- a) I requisiti minimi e i termini per l'ammissibilità delle segnalazioni di violazione del Codice da qualsiasi utente - cittadino o soggetto che abbia interesse;
- b) le modalità per l'archiviazione delle segnalazioni prive dei requisiti minimi o comunque manifestamente infondate;
- c) l'organizzazione interna del Comitato che può prevedere la designazione di relatori o l'istituzione di sezioni istruttorie ognuna delle quali rappresentative delle diverse componenti;
- d) le modalità di istruttoria ordinaria e i termini per la decisione del Comitato, dando notizia dell'esito all'interessato;
- e) le modalità di istruttoria d'urgenza, nei casi di maggiore gravità, ed i termini per la decisione del Comitato;

- f) le modalità per assicurare il contraddittorio all'emittente interessata e, qualora ritenuto opportuno, al segnalante nelle diverse fasi dell'istruttoria e del dibattimento;
- g) le modalità di collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni d'intesa con la stessa Autorità;
- h) le modalità di comunicazione delle delibere ai soggetti interessati;
- i) le modalità di pubblicazione periodica delle delibere del Comitato e della osservanza delle stesse da parte delle emittenti.

Il Comitato procede ad aggiornare od integrare il Regolamento nonché può formulare proposte di modifiche ed integrazioni al Codice medesimo.

Al Codice possono inoltre aderire, anche successivamente, ulteriori soggetti.

#### **6.5. Associazione**

Le emittenti firmatarie del presente Codice si impegnano, entro i trenta giorni successivi all'approvazione del presente Codice, a costituire tra esse un'Associazione con lo scopo di garantire il funzionamento sul piano operativo e finanziario del Comitato di applicazione, compatibilmente alle disponibilità di ciascun soggetto, ricercando altresì forme di finanziamento e sostegno anche da parte di enti istituzionali.

<sup>1</sup> Il combinato disposto dell'attuale legislazione vigente in materia di tutela di minori consente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in caso di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori o che contengano scene di violenza gratuita o pornografiche, di irrogare direttamente sanzioni (legge 223/90 - art. 15, comma 10 e art. 31, comma 3) pari al pagamento di una somma da 5.000 a 20.000 euro nonché, in caso di mancata ottemperanza ad ordini e diffide dell'Autorità in materia di tutela dei minori, anche tenendo conto dei Codici di autoregolamentazione (legge 249/97 - art.1, comma 6, lett. b), nn. 6 e 14 e commi 31 e 32), di irrogare sanzioni pari al pagamento di una somma da 10.000 a 250.000 euro con, in caso di grave e reiterata violazione, la sospensione o la revoca della licenza o dell'autorizzazione.

## Enti e associazioni

### Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia\*

*Il 19 luglio 2002, a Roma, sono state presentate le Linee guida per la riforma della giustizia minorile, tracciate dalle principali associazioni italiane che operano per la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia e nei Paesi in via di sviluppo.*

*Il decalogo è frutto di una riflessione comune sulle varie proposte di riforma della giustizia minorile avanzate in questi anni, in particolare sul testo di riforma approntato dal Governo e attualmente all'esame del Parlamento*

La presentazione dei recenti Disegni di Legge n. 2501 dell'8 marzo 2002 e n. 2517 del 14 marzo 2002 in materia di modifiche della giustizia minorile, le polemiche e i dibattiti da essi scaturiti, hanno determinato nei firmatari del presente documento il desiderio di indicare alcune linee guida che possano aiutare il nostro Paese a realizzare una giustizia a "misura di bambino".

#### Pertanto

riconoscendo lo stato di particolare "debolezza" nel quale versa un minore che viene in contatto, per i motivi più disparati, con procedimenti di giustizia civile o penale e in considerazione della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia del 1989, delle regole minime delle Nazioni Unite relative all'amministrazione della giustizia minorile - Regole di Pechino 1985 - e tenuto conto delle indicazioni contenute nella Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei bambini - Convenzione di Strasburgo 1996 - ancora in via di ratifica in Italia e dell'art. 111 della nostra Costituzione, si evidenzia quanto segue.

#### PREMESSA

Oggi nel nostro Paese una reale riforma della giustizia minorile non può essere effettuata se non mettendo a disposizione risorse economiche, umane e strutturali adeguate, che consentano l'attuazione di un

processo di cambiamento che migliori, potenzi e assicuri la piena efficienza del sistema giustizia, nel rispetto dei diritti dei bambini, come riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989.

Pertanto i firmatari del presente documento richiamano all'attenzione del Legislatore i seguenti principi:

- 1) Il minore parte di un giudizio civile o penale deve essere sempre riconosciuto quale portatore di diritti e quindi in tutte le decisioni dei Tribunali, delle autorità amministrative e degli organi legislativi che lo riguardano, deve essere tenuto in preminente considerazione il suo superiore interesse (art. 3 della Convenzione ONU). Occorre pertanto compiere ogni sforzo per adottare un corpo di leggi e di provvedimenti per i giovani, anche quali autori di reati, che rispondano alle loro esigenze di soggetti in crescita (art. 2 Regole di Pechino) e alle loro prospettive di maturazione.
- 2) In una riforma della giustizia minorile civile e penale, che preveda una nuova definizione delle norme procedurali e della organizzazione attraverso appropriati interventi legislativi, adeguatamente finanziati (non è possibile questa riforma a costo zero), si invita il Legislatore ad operare nel me-

\* Il documento è consultabile, ad aprile 2003, sul sito web <http://www.unicef.it/giustiziamin.htm>

dio termine, ove e per quanto possibile, l'accorpamento di tutte le competenze in materia di minori, mantenendole in capo ad una unica istituzione giudiziaria specializzata. I soggetti preposti alla giustizia minorile devono avere una preparazione di tipo specialistico nel diritto in generale, nel diritto di famiglia e nel campo delle scienze umane e sociali, sulla base di precise regole per la selezione, la nomina e la formazione professionale. Questo principio della specializzazione adeguata degli organi della giustizia minorile, deve essere attuato, rendendo anche obbligatoria, in particolare per i giudici e gli avvocati, la frequenza di appositi corsi professionali.

Tale principio di specializzazione esige inoltre che ai giudici per i minori non siano attribuite competenze ulteriori e diverse rispetto a quelle che riguardano la materia minorile e familiare.

re a tutte le parti interessate di partecipare al processo e di fare conoscere le proprie opinioni (art. 9.2 della Convenzione ONU) di fronte a un giudice terzo e imparziale (art. 111 della Costituzione).

- 5) Il minore, nei procedimenti giudiziari penali che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato e 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 ad essere ascoltato, ad essere rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti d'interesse con questi ultimi da un curatore speciale, nonché ha diritto di accedere ad una assistenza di natura psico-sociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse.
- 3) Ogni processo che riguardi un minore deve essere svolto dinanzi a un giudice o collegio giudicante, competente, indipendente e imparziale. I Tribunali per i minorenni o per la famiglia o le sezioni specializzate dei tribunali ordinari devono avere una presenza capillare sul territorio nazionale, così da garantire un facile accesso al servizio giustizia, consentire ai giudici un rapporto più proficuo con i servizi locali e una maggiore vicinanza ai contesti sociali territoriali.
- 4) Tutte le procedure del processo minorile civile e penale devono tendere a proteggere al meglio gli interessi del minore e devono permettere la sua partecipazione e la sua libera espressione, come indicato dall'art. 14 delle Regole di Pechino, art. 9 e art. 37.d della Convenzione ONU. Pertanto il processo minorile si deve basare sull'applicazione della regola del contraddittorio, in modo tale da assicurare a tutte le parti interessate di partecipare al processo e di fare conoscere le proprie opinioni (art. 9.2 della Convenzione ONU) di fronte a un giudice terzo e imparziale (art. 111 della Costituzione).
- 6) 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 o amministrativa che lo concerne" (art. 12.2). 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 garantiste.

- 7) Nel processo penale le competenze del giudice o del collegio giudicante necessitano in particolar modo di un supporto interdisciplinare, quindi si ritiene importante la presenza della componente privata specializzata, affinché i provvedimenti adottati siano proporzionati alle circostanze e alla gravità del reato, alla situazione del minore e alla sua tutela (art. 17.d Regole di Pechino). Per quanto concerne la presenza della componente privata anche nei collegi giudicanti civili, si invita il Legislatore a valutare con la massima attenzione le diverse indicazioni avanzate a tale proposito dalle ONG e associazioni impegnate da anni nella tutela dei diritti dei minori, dalle categorie professionali operanti all'interno del sistema della giustizia minorile, dalle sedi scientifiche, dal Forum permanente del Terzo Settore e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia (il quale sta redigendo il III Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, L. 451/1997), perché solo dall'analisi accurata, in tutte le sue angolazioni, dell'attuale sistema della giustizia minorile, si può delineare una sua riforma che non si limiti a cancellare il passato, ma che crei un sistema sempre più tutelante degli interessi e dei diritti del minore.

Nei procedimenti riguardanti un minore, nei casi in cui il giudice o il collegio giudicante ritenga opportuno il contributo interdisciplinare di specialisti, il consulente tecnico di volta in volta nominato, deve avere particolari competenze nelle scienze del comportamento ed in ambito forense.

- 8) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare

sulla collaborazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa ed 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.

- 9) La condanna del minore a pene detentive deve costituire un provvedimento di ultima risorsa (art. 37.b della Convenzione ONU), e deve essere limitata al minimo indispensabile (art. 17.b Regole di Pechino), in quanto la pena deve svolgere la funzione di recupero del minore per il suo reinserimento nella società civile (art. 39 della Convenzione), oltre che la funzione di riparazione per il reato commesso. Il minore sia italiano che straniero, compreso quello che entra negli Istituti penali minorili, deve pertanto potere usufruire di forme alternative alla detenzione (art. 18 Regole di Pechino), tra le quali la messa alla prova e ove possibile la mediazione penale, senza limitazioni per fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale.

In campo penale non sono giustificabili modifiche alle diminuenti e alle attenuanti per i minori di età compresa tra i sedici e i diciotto anni. Come non appare giustificato, nel caso che la pena a carico del minore possa essere completamente espia entro il 22° anno di età, il passaggio, al compimento dei 18 anni, al carcere degli adulti; al contrario si deve privilegiare il trattamento del giovane adulto in appositi istituti fino all'espletamento della pena, al fine di portare a compimento i programmi di recupero per lui previsti (Regole di Pechino art. 3.3).

La riforma della giustizia in campo penale deve essere conforme ai principi e alle norme della Convenzione ONU e in particolare all'art. 40 della stessa Convenzione.

quanto sancito nella Convenzione ONU e in particolare che "ogni minore privato della libertà sia sempre separato dagli adulti" (art. 37.c).

### CONCLUSIONE

- 10) Una riforma della giustizia minorile non può prescindere, come da tempo richiesto dalla Corte Costituzionale, dalla delineazione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni condannati a pene detentive. Tali norme sull'ordinamento penitenziario minorile, oltre a regolare l'esecuzione delle pene per i minorenni, devono assicurare l'attuazione di

I firmatari del presente documento invitano il Legislatore a fare propri i principi sopra elencati (dal p.to 1 al p.to 10), oltre che a tenere presente le specifiche indicazioni, avanzate nel merito della riforma della giustizia attualmente in discussione alle Camere, da tutte le realtà associative e ONG impegnate nel nostro Paese nella tutela dei diritti dei minori.

### Associazioni e ong aderenti alle Linee guida

Amici dei bambini, AINRAM - Associazione internazionale noi ragazzi del mondo, Alisei, Amnesty International - Sezione italiana, ANFAA - Associazione italiana famiglie adottive e affidatarie, ANPAS Associazione nazionale pubblica assistenza, ARCIRAGAZZI, Associazione Arché, Associazione famiglia dovuta, CIAI - Centro italiano aiuti all'infanzia, Caritas italiana, CEDIM - Centro emiliano di mediazione familiare, Centro Alfredo Rampi, CICA Comunità di Capodarco, CIES, CISMAI - Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, CNCA - coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, Coordinamento La gabbianella, ECPAT - Italia, Esecutivo coordinamento dalla parte dei bambini, Federazione nazionale dei collegi delle ostetriche, Fondazione Insieme ONLUS, Fondazione Terre des Hommes Italia ONLUS, Forum permanente del terzo settore, NOVA - Nuovi orizzonti per vivere l'adozione, Progetto COME, Save the Children - Italia, Telefono azzurro, Terra nuova centro per il volontariato, UNICEF - Italia, VIS - Volontariato internazionale per lo sviluppo.

- Per inviare ulteriori adesioni:  
a.orlandi@unicef.it  
tel. 06 47809220
- Per informazioni:  
Ufficio stampa UNICEF - Italia  
tel. 06 47809234 oppure 335 333077



# CONTESTI E ATTIVITÀ



## Bambini e adolescenti nel mondo

### **Urla di silenzio. L'infanzia cambogiana tra lavoro minorile e sfruttamento sessuale\***

#### **Introduzione**

*Urla nel silenzio* fu il suggestivo titolo italiano di una riuscita pellicola che a metà degli anni Ottanta tentò di contribuire alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica mondiale riguardo alla disperata situazione della Cambogia. Il “silenzio” del titolo era quello dei *killing fields* - i terribili campi di sterminio del regime militare - che cambiò per sempre la storia del Paese. Le “urla” erano la voce della disperazione di un popolo vittima tanto del genocidio che lo colpì quanto dell'indifferenza internazionale che permise di perpetrarlo.

La pacatezza della cultura indocinese è poco incline al grido, alla manifestazione palesata dei propri stati d'animo, finanche e soprattutto in condizioni di estremo disagio, finanche e soprattutto in una situazione come quella vissuta tuttora dalla Cambogia e dalla sua infanzia.

Questo contributo vuole essere solamente una voce che si aggiunge a questo coro sommesso.

#### **Cenni sul Paese**

Questo breve saggio intende sottolineare alcuni dei peggiori fenomeni che attualmente interagiscono con il quotidiano dei bambini cambogiani. Necessariamente interverranno riferimenti ad aspetti che esulano dal mero elemento generazionale. Del resto i bambini non sono “il futuro” delle società di cui fanno parte: essi costituiscono una parte integrante e fondamentale del presente a loro contemporaneo e della sua storia più recente.

#### **Il passato prossimo**

Subito dopo l'indipendenza dalla Francia, nel 1953, la Cambogia visse una fase di relativo sviluppo e pace che durò fino al periodo della crisi vietnamita e delle conseguenze da essa causate in tutta la regione. In piena guerra del Vietnam gli Stati Uniti decisero, infatti, di adottare anche per la Cambogia la mede-

---

\* Manuel Finelli, Regional Officer Europe per ECPAT International; e-mail: manuel@ecpat.net

sima strategia intimidatoria impiegata nel vicino Laos: entrambi erano “colpevoli” agli occhi della Casa bianca di essere limitrofi al Vietnam e in odore di “comunismo” (o qualcosa che vi assomigliasse). Il territorio khmer delle aree rurali iniziò, così, a subire un’interminabile serie di bombardamenti a tappeto da parte dell’aviazione statunitense. Lo sconvolgimento socioeconomico e demografico causato da una popolazione in fuga verso le zone più sicure del Paese (in prevalenza la capitale), contribuì a preparare il terreno per l’avvento al potere dei Khmer Rouge guidati da Soloth Sar, l’ideologo e sanguinario dittatore tristemente noto con il nome di Pol Pot<sup>1</sup>.

Formalmente e con un’estensione propriamente nazionale, il regime di Pol Pot ebbe una vita piuttosto breve: dal 1975 al 1979, ma la lunga guerriglia che lo precedette e gli interminabili strascichi che ne seguirono, gettarono la Cambogia in un terribile periodo di sangue che durò per almeno vent’anni. Il Paese che venne restituito al suo popolo alla fine di quest’epoca era una terra devastata dalla guerra, drasticamente impoverita, privata di qualsiasi struttura servibile e monca di una classe intellettuale vera e propria (che era stata sterminata o messa in fuga dai Khmer Rouge). Ciò che ne scaturì fu un’entità statale fragile ed evanescente che cadde facilmente preda di poteri e ingerenze esterne tuttora persistenti.

### **Demografia<sup>2</sup>**

La Cambogia è situata nel cuore della penisola indocinese. Essa occupa un’area di 181.040 kmq sulla quale vivono 12.775.324 abitanti (stime luglio 2002)<sup>3</sup>. La struttura demografica della popolazione è ripartita come segue (stime luglio 2002):

- 0-14 anni: 40,7% del totale;
- 15-64 anni: 55,8% del totale;
- oltre 65 anni: 3,5% del totale.

Si tratta, pertanto, di una popolazione molto giovane, gravata però da un elevatissimo tasso di mortalità infantile (un 6,4% che colloca la Cambogia al 35° posto di questa triste classifica mondiale) e da una speranza di vita tra le più basse dell’Estremo Oriente: 57,1 anni.

Una preoccupante mortalità infantile, una così bassa speranza di vita, nonché un rallentato tasso di crescita demografica sono elementi (tra gli altri elencabili) legati alla diffusione dell’AIDS. Il fenomeno dell’AIDS è molto recente in Cambogia: il primo caso è stato diagnosticato solo una decina di anni addietro,

<sup>1</sup> Ancora una volta, la strategia militare del Pentagono causò l’esatto contrario di ciò che intendeva scongiurare e un regime “pseudo” socialista ascese al potere.

<sup>2</sup> I dati statistici utilizzati per la redazione di questo paragrafo sono tratti da Central Intelligence Agency, 2002 *World Factbook*, 2002, consultabile a febbraio 2003 sul sito web [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cb.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cb.html)

<sup>3</sup> Per comparazione: l’Italia occupa 301.230 kmq e ha una popolazione di 57.615.625 abitanti (a luglio 2002).

ma la sua diffusione è stata una delle più virulente a livello internazionale; a metà degli anni Novanta, l'incremento dell'infezione raggiunse un esorbitante 500% annuo proiettando i 4 mila casi del 1994 a oltre 30 mila nel 1995. Uno dei gruppi più a rischio di contagio è quello delle prostitute. Considerato che le prostitute sono in larga parte minorenni, tale rischio aumenta e le sue conseguenze per le bambine coinvolte dalla prostituzione peggiorano ulteriormente.

In un Paese con un inesistente sistema sanitario, l'AIDS si lega in un vizioso circolo di causa ed effetto al fenomeno della prostituzione infantile che verrà trattato nelle sezioni successive di questo articolo.

### **Economia**

Nel biennio 1997-1998 l'appena rinata economia cambogiana venne colpita dalla crisi economica che si abbatté sul Sud-est asiatico, anche se in realtà - vista anche la scarsa integrazione della Cambogia nei meccanismi economici extranazionali - le conseguenze peggiori (incertezza diffusa e allontanamento degli investimenti) furono quelle innescate dal "colpo di stato" avvenuto nel 1997.

Il clima sociale di insicurezza e violenza, l'instabilità politica, la corruzione endemica, le enormi lacune infrastrutturali e le avverse condizioni ambientali continuano a frenare lo sviluppo impedendone una reale emancipazione da un'economia di sussistenza. Gli unici settori economici veramente in crescita al momento sono il turismo e il settore tessile legato all'esportazione, ma da soli non sono sufficienti a contenere gli effetti disastrosi che un prodotto interno lordo di circa 1.500 USD annui pro capite (nel 2001<sup>4</sup>), necessariamente comporta.

### **Il lavoro infantile. La foglia non cade lontana dall'albero**

La cultura khmer tradizionalmente valorizza e promuove il valore del lavoro dei bambini. Esso contribuisce all'unità e prosperità della famiglia, permettendo anche ai più giovani lo sviluppo di più solide identità individuali e l'acquisizione di capacità pratico-professionali utili per il futuro.

«La foglia non cade lontana dall'albero» è un proverbio khmer teso a significare che le capacità e le conoscenze dei padri necessariamente ricadranno sui figli.

La presenza di bambini che lavorano è una parte integrante del quotidiano cambogiano ed essi continuano a essere percepiti con un alto grado di accettazione da parte di tutta la società, nonostante quello che era prima un processo socioeducativo con un suo senso, sia stato ora pervertito dalle condizioni contestuali in un indiscriminato e sistematico sfruttamento. Una rilevante propulsione in questo senso si verificò durante il regime dei Khmer Rouge, allorché la prassi tradizionale che coinvolgeva i bambini nel processo produttivo venne esasperata e trasformata in uno degli strumenti strategici utilizzati da Pol Pot. L'educazione scomparve completamente e il suo posto venne assunto da un fa-

---

<sup>4</sup> Quello italiano, nello stesso anno 2001, fu di 24.300 USD (dollari statunitensi).

natico indottrinamento ideologico finalizzato solamente a creare soggetti sociali dall'identità inesistente e completamente asserviti ai fini della classe al potere.

La povertà che affligge buona parte della società cambogiana ha peggiorato le condizioni e le modalità del lavoro di tutti, dei bambini in prima istanza.

Il tessuto sociale khmer contemporaneo è divenuto, in via di metafora, un immenso tappeto di foglie cadute sul quale svettano sempre meno alberi a cui far riferimento.

### **Cenni descrittivi**

Dopo gli anni di buio relativi e conseguenti al regime, nel 1996 un rapporto ILO (International Labour Organization, l'Organizzazione internazionale del lavoro) stimò che almeno 285 mila bambini di un'età tra i 5 e 14 anni erano considerabili come soggetti economicamente attivi. Questa percentuale non era equamente ripartita a seconda del genere, in quanto risultava che le femmine minorenni erano più coinvolte dei coetanei maschi, invertendo così la tendenza normalmente esistente nel Sud-est asiatico. Le forme diffuse di lavoro minore sono innumerevoli, fra cui le principali: lavoro agricolo; lavoro domestico (nella casa familiare o presso terzi); lavori di strada (vendita, servizi di trasporto, servizi vari); lavori legati alla fabbricazione/distribuzione di materiale da costruzione; lavori legati alla fabbricazione di prodotti tessili per l'esportazione<sup>5</sup>; attività inerenti il riciclaggio dei rifiuti.

In molti di questi casi si tratta di lavoro non salariato, anche quando viene svolto all'esterno della famiglia: è tipica la situazione delle piccole lavoratrici domestiche che lavorano a tempo "molto pieno" presso famiglie altrui dalle quali vengono spesso "retribuite" solamente con vitto e alloggio. Ma in molti altri casi (nel lavoro agricolo, in quello legato alla fabbricazione e distribuzione di prodotti di basso profilo, in alcuni lavori di strada e in quelli del riciclaggio dei rifiuti), frequentemente è l'intera famiglia a condividere le stesse condizioni e modalità contestuali. Come quasi sempre accade, la realtà vissuta dai bambini lavoratori è difficilmente (e inauspicabilmente) disaggregabile da quella delle famiglie di riferimento e delle loro comunità di appartenenza.

### **I khmeng ru samram**

World Vision Cambodia è una delle organizzazioni internazionali più attive nel Paese, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo di comunità e la promozione dei diritti dei bambini. Uno dei tanti progetti gestiti da World Vision ha luogo a Stung Meanchey<sup>6</sup> che è una delle periferie della capitale nel cui territorio trova luogo un'immensa discarica. Nel 1999 World Vision Cambodia realizzò una ricerca preliminare in vista di un progetto per il miglioramento delle condizioni dei bambini lavoratori e delle loro famiglie residenti nel sobbor-

<sup>5</sup> Sulla spinta pregiudiziale della comunità internazionale e a seguito degli sforzi promossi dall'ILO, nell'ultimo periodo la percentuale di bambini lavoratori coinvolti in questo settore pare essere drasticamente diminuita.

<sup>6</sup> Informazioni e dati tratti da World Vision Cambodia, *Look before you leap*, Phnom Penh, 2001.

go. I risultati furono sorprendenti: la ricerca censì 5.702 famiglie per un totale di circa 50 mila persone; quasi duemila individui lavoravano intorno al processo di riciclaggio manuale dei rifiuti e, di questi, almeno 500 erano bambini, i *khmeng ru samram*.

All'epoca della ricerca, i bambini che facevano parte del campione preso in esame, dopo un'intera giornata di lavoro potevano guadagnare dai mille ai duemila riel (tra i trenta e i cinquanta centesimi di dollaro al cambio medio del 1999). Tagli, bruciature e contusioni varie erano all'ordine del giorno e ben il 45% del campione riportava esperienza di infezioni respiratorie acute causate dall'ambiente malsano. L'età media dei minorenni lavoratori era di dodici anni (con diversi casi di bambini di soli quattro anni) e gli indicatori educativi al loro riguardo erano allarmanti: solo il 26% frequentava regolarmente la scuola pubblica e il 29% partecipava a programmi di alfabetizzazione o recupero scolastico gestiti da alcune organizzazioni non governative.

#### **La convenzione ILO n. 182 in Cambogia**

L'abuso dei diritti dei bambini lavoratori cambogiani è un fenomeno gravissimo per diffusione e modalità. La Cambogia, come buona parte degli Stati al mondo, ha ratificato la convenzione ILO n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro infantile: uno strumento internazionale che si propone di contrastare il lavoro minorile attaccandone direttamente le sue peggiori forme, le quali, secondo la convenzione, comprendono anche la prostituzione infantile e la tratta di minori. Una disamina dell'auspicabilità di questo approccio costituisce un complesso argomento che richiede l'attenzione di altri e più specifici spazi<sup>7</sup>; in questa sede può essere rilevante annotare che, a due anni dalla ratifica cambogiana della convenzione ILO n. 182, l'obiettivo è stato mancato. Come accade altrove, gli strumenti implementati nell'ambito di tale ratifica necessariamente hanno influito solo in modo marginale sul lavoro infantile vero e proprio, mentre per quanto riguarda prostituzione infantile e tratta di minori si è verificato un oggettivo fallimento: entrambi i fenomeni sono dilagati tra l'infanzia cambogiana più dirompenti che mai.

### **La prostituzione minorile**

#### **Quantificazione**

In Cambogia si ritiene vi siano attualmente tra 80 e 100 mila prostitute (le stime più ottimistiche ridimensionano tale dato intorno a 40-50 mila), molte delle quali sarebbero vittime della tratta. Quale che sia la cifra reale, considerando una popolazione di nemmeno tredici milioni di abitanti, il dato è esorbitante. Secondo l'UNICEF almeno il 30-35 per cento delle prostitute (forzate e

<sup>7</sup> Tra i contributi più recenti e mirati va al proposito indicato: Associazione NATS (a cura di), *Bambini al lavoro, scandalo e riscatto. Proposte ed esperienze dei movimenti di bambini e adolescenti lavoratori*, Piacenza, Editrice Berti, 2002.

non) sarebbero minorenni. La fascia d'età maggiormente colpita è quella tra i tredici e i diciassette anni<sup>8</sup>.

Il consumo di prostituzione è un fenomeno assolutamente e drammaticamente trasversale nella società cambogiana (per altri versi rigidamente stratificata), tanto che, ad esempio, circa l'80% dei giovani khmer ha la sua prima esperienza sessuale con una prostituta<sup>9</sup>. A questi vanno poi aggiunti migliaia di stranieri, espatriati o turisti che siano.

Per quanto concerne la prostituzione infantile nello specifico, come in ogni altro luogo colpito dal fenomeno, le tipologie di "clienti" sono in linea di massima due e sono definite in inglese come *Preferential child sex users* e *Situational abusers*. I primi sarebbero quegli individui che abusano sessualmente di bambini con la precisa intenzione di farlo (sostanzialmente si rientra in questo caso nella sfera della pedofilia più o meno manifesta). I secondi sarebbero, invece, persone in cerca di prestazioni e/o esperienze sessuali non ordinarie, a cui capiterebbe incidentalmente di soddisfare questo loro "bisogno" servendosi di bambini e/o di adolescenti.

### **I contesti macro: Phnom Penh, Siem Reap e Sihanouk Ville**

L'economia cambogiana ruota attorno a tre aree: Phnom Penh, la capitale politica ed economica del Paese; Siem Reap, la provincia del Nord il cui aeroporto è lo scalo aereo più prossimo ai siti archeologici di Angkor Vat e infine Sihanouk Ville, l'unico grande porto della Cambogia nonché località balneare. Nonostante la povertà pervasiva in cui versa lo Stato, intorno e attraverso queste tre zone fluttuano e ricadono ingenti quantità di capitali, stranieri soprattutto (in prevalenza thailandesi, cinesi, taiwanesi e vietnamiti). La prostituzione, spesso anche quella deliberatamente a danno di minori, segue a traino.

- Nonostante il variare delle cifre a seconda dei diversi referenti, le donne e le bambine coinvolte dal mercato del sesso nella provincia di Phnom Penh sarebbero tra le 15 mila (secondo il governo<sup>10</sup>) e le 20 mila (secondo alcune ONG<sup>11</sup>). Le Nazioni unite riportano una terza stima intermedia<sup>12</sup> che si attesta sulle 17 mila. Al di là delle incongruenze statistiche, ci si trova di fronte a cifre comunque molto alte.
- Siem Reap è una città di piccole dimensioni, ma almeno 400 dei suoi 12 mila abitanti lavorerebbero nella prostituzione<sup>13</sup>. La causa di questa sproporzione sta nell'intenso flusso turistico che ogni giorno conduce a Siem

<sup>8</sup> UNICEF, *Children in need of special protection*, Thailand, UNICEF, 2000.

<sup>9</sup> Intervista con Pierre Legros, coordinatore regionale di AFESIP (Agir pour les Femmes en Situation Précaire), in The Future Group (a cura di), *The Future of Southeast Asia. Challenges of Child Sex Slavery and Trafficking in Cambodia*, Phnom Penh, 2001.

<sup>10</sup> Cambodian National Council for Children, *Five year plan against trafficking and sexual exploitation*, atti del convegno, Phnom Penh, 17 marzo 2000.

<sup>11</sup> Intervista con Mom Thany, direttrice esecutiva della Child's Rights Foundation, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

<sup>12</sup> ILO-IPEC, *Reducing labour exploitation of children and women: combating trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*, International Labour Organisation, novembre 1999.

<sup>13</sup> The Future Group (a cura di), *op. cit.*

Reap diverse migliaia di turisti che fanno base nella cittadina per le visite ai templi di uno dei più meravigliosi siti archeologici del mondo.

- Situata sulla costa sud-occidentale della Cambogia, Sihanouk è al momento l'unico centro balneare del Paese che possa dirsi veramente tale. Le sue notevoli attrattive paesaggistiche stanno per essere lanciate anche sulla scena internazionale grazie all'avvio di ampi progetti infrastrutturali e alla costruzione del nuovo aeroporto in grado di collegare direttamente i templi di Angkor con le spiagge e le isole della costa<sup>14</sup>. Per quanto il fenomeno sia ancora quantitativamente molto lontano dai due contesti appena indicati, a Sihanouk Ville la percentuale di vittime della tratta tra la popolazione di ragazze e bambine prostitute, pare essere maggiore. Altri due elementi tristemente rilevanti sono l'età mediamente più bassa e una più preoccupante diffusione dell'AIDS.

### Gli scenari

Un fenomeno dalla portata così vasta come quella indicata comporta necessariamente la presenza estremamente varia di contesti in cui realizzarsi.

Il bordello è ovviamente il principale, ma è una tipologia che presenta al suo interno numerose sottocategorie: si va dalle sordide capanne di Toul Kork alle case di Svay Pack controllate a vista da guardiani armati e circondate da perimetri in muratura e filo spinato<sup>15</sup>.

Altri contesti diffusi sono i karaoke bar (soprattutto per i clienti khmer) o le "massaggerie". Gli autisti dei mototaxi fungono spesso da procacciatori e, su richiesta, per costi irrisori, conducono le ragazze e le bambine direttamente presso il domicilio alberghiero o residenziale dei clienti. Impegnate nei nightclub e nelle discoteche si trovano di norma le prostitute più autonome, ma ciò non toglie che molte di queste siano di giovanissima età. A queste tipologie, va aggiunta la prostituzione di strada che in Cambogia si differenzia di molto dalle altre.

### La prostituzione minorenni di strada

Il gruppo più a rischio e colpito da questa tipologia è l'infanzia di o in strada di genere maschile. Il processo tipico vede l'adulto incontrare la vittima sulla strada e invitarla presso la sua abitazione dove in cambio di cibo, riparo e altro, verranno richieste (in molti casi estorte) prestazioni sessuali. I minori abusati attraverso questa modalità sono anche tra le più diffuse vittime di sfruttamento per la produzione di materiale pornografico pedofilo finalizzato al consumo personale e molto spesso alla commercializzazione. La fascia di età più colpita tra questi bambini va dai nove ai dodici anni<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Questo probabilmente significa che i problemi segnalati saranno esacerbati dall'incremento del flusso di visitatori.

<sup>15</sup> Tuol Kork e Svay Pack sono due quartieri estremamente noti proprio per il numero esorbitante di bordelli che è possibile trovarvi.

<sup>16</sup> Intervista con Chea Pyden, direttore esecutivo della Vulnerable Children Assistance Organization, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

## La schiavitù sessuale

Una delle forme più drammatiche che la prostituzione infantile assume in Cambogia è la schiavitù finalizzata allo sfruttamento sessuale. Questo fenomeno è una delle più gravi e diffuse forme di schiavitù di adulti, attualmente esistenti al mondo<sup>17</sup>; in contesti come la Cambogia esso assume tratti ancora più odiosi in quanto colpisce vittime giovani e giovanissime, letteralmente delle bambine, in una moltitudine di casi.

### Chi è la schiava sessuale

In questa sede, intendiamo per schiava sessuale una persona ingannata, truffata, che viene venduta o forzata a lavorare come prostituta per il profitto di terzi<sup>18</sup>. Indipendentemente dall'età, essa è una persona sottoposta a percosse, torture, abuso di sostanze stupefacenti e vittima di ripetute e sistematiche violenze sessuali.

La schiavitù sessuale a danno di minori non è molto diversa per modalità e caratteristiche da quella che interessa le maggiorenni e, spesso, gli attori che ne alimentano il giro di affari e quelli che ne traggono profitto sono gli stessi.

Il fenomeno in generale, nella forma che ha assunto nell'ultimo secolo, è caratterizzato da una notevole dinamicità e da una continua modificazione di modalità, percorsi e soggetti coinvolti. Ragazze dell'Est Europa sono apparse come vittime in Cambogia<sup>19</sup> e vittime cambogiane si ritrovano, ora, in diversi Paesi anche molto lontani: il Canada<sup>20</sup> è solo una destinazione tra le tante.

Nel Paese il fenomeno ha raggiunto una tale estensione che è difficile capire quale, tra le tante quantificazioni, possa essere considerata più affidabile delle altre. Si tratta, comunque, di stime che per quanto attendibili e verosimili spesso mancano – sul piano macro – di adeguati riscontri empirici a causa di numerosi fattori contrari e ostacoli metodologici che ne inficiano l'attendibilità scientifica<sup>21</sup>.

### Un fenomeno recente ma già enorme nella regione: l'impatto economico

La tratta di schiave sessuali nel Sud-est asiatico è iniziata relativamente tardi nel ventesimo secolo, ma si stima che già ne siano state colpite non meno di due

<sup>17</sup> Bales K., *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

<sup>18</sup> Il protocollo aggiuntivo alla convenzione ONU *Contro il crimine organizzato transnazionale*, protocollo relativo al traffico di esseri umani, definisce la tratta di minori con finalità sessuali come «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e l'ospitalità di persone, dietro minaccia di ricorso o ricorso alla forza o ad altre forme di costrizione, o tramite rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, o dietro pagamento o riscossione di somme di denaro o di altri vantaggi per ottenere il consenso di una persona con autorità su di un'altra persona a scopo di sfruttamento».

<sup>19</sup> Doyle K., *Hotel raid frees Eastern European sex workers*, in «Cambodia Daily» del 24 luglio 1999.

<sup>20</sup> Mc Innes R., *Children in the game. Street teams: Calgary*, Calgary, 1998.

<sup>21</sup> Tali elementi sono molteplici, tra i principali: la natura profondamente illecita e fugace della tratta sessuale, l'approssimazione di dati demografici, la pericolosità e i rischi relativi alle attività di monitoraggio e raccolta dati attraverso osservazione diretta e formale, la rapida obsolescenza delle informazioni, nonché la confusione dei confini definitivi riguardo chi debba essere considerato vittima del fenomeno e chi vi sia coinvolto per deliberata scelta "volontaria".

milioni e mezzo di donne e bambine<sup>22</sup>. Essa costituisce una delle sfide più difficili che tale regione deve affrontare. Le ragioni di un così aggressivo incremento sono da ricercare nelle rendite da capogiro a disposizione dei trafficanti e di tutti gli attori dell'economia parallela che il fenomeno alimenta. Il *business* della schiavitù sessuale cambogiana muove qualcosa come 500 milioni di euro all'anno<sup>23</sup>. Questo movimento di capitali acquisisce un peso ancora più rilevante se comparato con due rilevanti indicatori: esso è maggiore di una volta e mezzo la spesa pubblica dello Stato (393 milioni di euro) ed è addirittura superiore all'ingente pacchetto di finanziamenti esteri che annualmente vengono destinati alla Cambogia<sup>24</sup>. Mezzo miliardo di euro all'anno è di per sé una cifra enorme, ma non è che la punta dell'iceberg in quanto costituisce una stima basata sulle ordinarie attività quotidiane delle prostitute ed è un dato che, per sua natura, non può tenere conto del reale impatto economico dello sfruttamento sessuale dell'infanzia nel suo insieme<sup>25</sup>.

### **Modalità dello sfruttamento. Il prezzo e il "lavoro"**

Una schiava sessuale in Cambogia riceve una paga settimanale media che si aggira tra uno o due euro ed è costretta a ricevere clienti (nei casi peggiori fino a venti giornalmente) ogni giorno della settimana<sup>26</sup>. Una retribuzione così irrisoria è, non tanto e non solo, uno strumento di maggiore accumulazione di capitali da parte dello sfruttatore, quanto soprattutto un modo per mantenere le vittime completamente dipendenti da chi le sfrutta. Alcune sono, poi, letteralmente prigioniere dei loro "protettori" o delle loro "mamasan" a causa di legami di debito contratti da esse stesse o dalle loro famiglie di appartenenza<sup>27</sup>.

Una variabile del prezzo particolarmente incidente è la verginità della vittima. Le ragioni sottese sono numerose e complesse. Si passa da motivazioni di natura "strategica" (è meno probabile che una vergine sia sieropositiva o portatrice di malattie veneree), ad altre di carattere puramente simbolico e culturale. La deflorazione attesterebbe e rafforzerebbe la virilità dell'uomo, ne garantirebbe il successo negli affari, nonché altre idiozie del genere (e di genere...).

In Cambogia il costo della vita è estremamente basso: il mercato del sesso e degli esseri umani segue la medesima tendenza, cosicché, mentre nell'Est Eu-

<sup>22</sup> Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific (CATW-AP), documentazione interna, 1996.

<sup>23</sup> Le cifre di questo paragrafo sono tratte da The Future Group (a cura di), *op. cit.*

<sup>24</sup> Questi finanziamenti, costituiti da depositi concessionali e prestiti privilegiati, nel 2000 hanno superato i 470 milioni di euro.

<sup>25</sup> Tale quantificazione non comprende, infatti, gli introiti relativi a: vendita e commercio delle schiave sessuali, maggiorazioni di prezzo pagate per vittime vergini o presunte tali, prodotti e servizi supplementari alla prestazione sessuale in sé (cibi, bevande, karaoke, massaggi ecc.), introiti relativi alla corruzione di polizia e ufficiali giudiziari, commercializzazione di pornografia infantile ivi prodotta ecc.

<sup>26</sup> Intervista con Somaly Mam, Presidente di ECPAT Cambogia, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

<sup>27</sup> Debiti sulla cui contabilità le vittime o i debitori detengono scarsa o nulla possibilità di accesso e verifica.

ropa una ragazza vergine costa dai 5 ai 6 mila dollari, nel Paese si può ottenere per una cifra dai 300 ai 700 dollari<sup>28</sup>. Le orribili condizioni nelle quali le ragazze sono mantenute dipendono anche dal drastico calo di valore che il loro corpo subisce agli occhi degli sfruttatori una volta perduta la verginità e la “freschezza” delle primissime esperienze sofferte.

Un’ennesima violenza che molte adolescenti e bambine patiscono è il ricorso all’imenoplastica, così da poter essere rivendute più volte come “vergini”. Una volta non più vergini, esse fruttano ai trafficanti cifre che vanno dai 100-200 euro a settimana o 20-50 euro per notte o 10 euro per poche decine di minuti, ma già alla fine del loro primo mese di schiavitù sessuale, i clienti possono arrivare a pagare ai tenutari del bordello anche un euro (un solo euro!) a prestazione. A Phnom Penh ci sono locali pubblici in cui una birra costa di più.

## **La tratta di minori**

### **La Cambogia come paese di destinazione**

Nella sola Cambogia, le vittime della schiavitù vera e propria negli ultimi dieci anni si stima siano state tra le 80 e le 100 mila donne e bambine<sup>29</sup>. Una rilevante quantità di queste vittime proviene dall’estero: in almeno il 30% dei casi esse sono vietnamite<sup>30</sup> e a queste si aggiungono (ma con percentuali molto minori) cinesi, thailandesi, laotiane e filippine. La porosità dei confini appare, in questo ambito più che altrove, un fattore particolarmente determinante. Il legame strettissimo che avvicina per vari aspetti il Paese con il contiguo Vietnam rivela, anche su questo aspetto, preoccupanti devianze.

Oltre alle ordinarie violenze e agli abusi che le vittime della tratta devono sopportare, le ragazze vietnamite in Cambogia sono anche oggetto di atteggiamenti razzisti. In varie occasioni – e purtroppo anche tra gli stessi operatori umanitari locali – sono state sperimentate attitudini discriminatorie di tale natura.

### **La Cambogia come Paese di origine**

Ma la Cambogia è anche un Paese dal quale molte minorenni sono “trafficate”. Una delle prime destinazioni (ma non necessariamente l’ultima e l’unica) è la Thailandia, in virtù della fase di relativo sviluppo che il regno thailandese può vantare e della relativa facilità di espatrio tra i due Paesi. Per estesi tratti di frontiera i controlli sono agevolmente aggirabili e oltretutto le somiglianze somatiche tra khmer e thai sono evidenti e contribuiscono all’occultamento delle nazionalità e/o alla falsificazione dei documenti. Almeno un centinaio di minori passerebbero illegalmente ogni anno il confine tra Aranyaprathet e Poipet<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Intervista con Pierre Legros, *op. cit.*

<sup>29</sup> ILO/IPEC, *op. cit.*

<sup>30</sup> UNICEF, *Overview of child trafficking and prostitution in Cambodia*, UNICEF, maggio 1997.

<sup>31</sup> Intervista con Chea Pyden, *op. cit.*

Attraverso la Thailandia o anche direttamente dalla Cambogia, altre destinazioni iniziali per le ragazzine o bambine khmer sono: Hong Kong, Malesia, Singapore e Taiwan.

### **L'infanzia vittima di sfruttamento sessuale con finalità commerciali**

#### **Tratti comuni di un profilo frequente**

Nonostante la diffusione dello sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia e le tante sfumate sfaccettature che esso assume, è possibile rilevare una quantità di aspetti particolarmente ricorrenti, e spesso interagenti, tra le vittime dello sfruttamento sessuale di minori in Cambogia. I tratti principali possono essere considerati i seguenti:

- presenza di una sorella maggiore o di amici che già sono coinvolti nella prostituzione;
- genitori separati o divorziati;
- uno o entrambi i genitori sono morti e la bambina sta vivendo con amici o parenti;
- uno o entrambi i genitori sono tossicodipendenti, alcolisti o giocano d'azzardo;
- la famiglia non dispone di redditi fissi;
- la famiglia ha contratto debiti;
- la bambina è stata precedentemente violentata o abusata sessualmente;
- la bambina è psicologicamente debole, con una bassa auto stima, affetta da depressione o altre infermità mentali.

Come è stato detto, la prostituzione e la pornografia infantile colpiscono anche bambini maschi, ma è innegabile ed evidente che il genere più colpito da questa forma di abuso è quello femminile.

#### **Le cause**

L'intrico di cause che si celano dietro allo sfruttamento sessuale con fini commerciali dei minori in Cambogia è molto complesso e comprende fattori di recente genesi e altri profondamente radicati (per quanto distorti) nella cultura tradizionale khmer e nella storia del Paese.

#### **Valori culturali distorti**

La complessità dei valori culturali relativi alla religione buddista e all'infinita serie di interconnessioni e adattamenti che essa ha subito attraverso il millenario incontro con le culture locali è molto intensa. Tali valori sono apertamente avversi alla prostituzione come strategia di sopravvivenza, ciò nonostante alcuni autori, nel considerare questo aspetto, si richiamano a una presunta in-

terazione tra “simbolico” e “comportamentale” che la religione buddista attiverrebbe. Kevin Bales si concentra, ad esempio, sull’approccio secondo il quale «per accedere alla tranquillità indispensabile per l’illuminazione, una persona debba imparare ad accettare con quiete e sopportazione le pene della sua vita»<sup>32</sup>; un approccio di questo tipo renderebbe l’individuo in questa regione del mondo maggiormente propenso o disposto a sopportare e soffrire, piuttosto che reagire a una situazione di abuso.

Agli occhi di chi scrive questa pare, però, una lettura azzardata e superficiale, anche se è innegabile che esista qualcosa nella cultura indocinese che alimenta la remissività degli individui, riducendone la volontà di rifiuto e reazione.

### **Valori consumistici esasperati**

A ogni buon conto, però, l’influenza che è in grado di essere esercitata dalla religione buddista o dalle culture indocinesi è comunque insignificante rispetto alla spinta enorme che sta esercitando l’adozione del modello consumistico capitalista (occidentale o asiatico che sia).

In una società economicamente in ginocchio come quella cambogiana, la diffusione di un tale sistema di valori comporta necessariamente conseguenze destabilizzanti in grado di abbassare in modo oggettivamente inaccettabile la soglia del “possibile” e del “lecito” pur di poter disporre del denaro occorrente ad acquistare beni che spesso non sono indispensabili e nemmeno necessari.

### **AIDS**

L’AIDS è spesso una causa oltre che un effetto di prostituzione e schiavitù sessuale. Dato che l’infezione si sta diffondendo a una velocità sorprendente, sempre più persone si trovano ad avere un disperato bisogno di servizi e medicinali che il sistema sanitario non ha modo di erogare, soprattutto non a costi accessibili. Molte ragazzine contraggono il virus a causa dei rapporti a rischio che hanno avuto come prostitute, ma molte finiscono nella prostituzione e nella tratta cercando i soldi necessari per curarsi.

### **Discriminazioni di genere**

Un fattore culturale che contribuisce a creare un terreno sciaguratamente favorevole allo sfruttamento sessuale con finalità commerciali in Cambogia sono, inoltre, le sistematiche discriminazioni di genere che affliggono le condizioni delle donne (di qualsiasi età) che vivono nel Paese.

### **Presenza permanente di militari stranieri e personale espatriato**

La presenza di una quota molto consistente di personale delle Nazioni unite è un elemento che si lega direttamente alla storia di guerra che ha afflitto lo Stato khmer. In una prima fase, tale personale era di natura prettamente o indirettamente militare, ma via via che il processo di pace ha preso piede, i soldati sono stati progressivamente sostituiti dal personale civile della cooperazione internazionale.

---

<sup>32</sup> Bales K., *op. cit.*

Nel corso della storia recente, i luoghi nei quali la presenza dei *peace keepers* o del personale delle Nazioni unite è stata pubblicamente indicata come una delle cause della nascita e/o proliferazione della prostituzione anche infantile, sono purtroppo numerosi. Solo per citarne alcuni tra i principali (oltre alla Cambogia): Somalia, Mozambico, Colombia, Bosnia e Kosovo<sup>33</sup>. Nei primi due casi, anche i contingenti italiani furono chiamati in causa.

In maniera altrettanto sistematica, si è assistito in tali situazioni alla proliferazione (per nulla incidentale) della schiavitù sessuale.

Gli studi realizzati in Cambogia sul tema, denunciano come tale incidenza fenomenica sia stata scioccante: se nel 1990 a Phnom Penh vi erano circa 1.500 prostitute, nel periodo 1991-1993 (durante il quale operò UNTAC<sup>34</sup>), le stime a tale proposito riportano un numero non inferiore alle 20 mila<sup>35</sup>. E con le percentuali di minorenni indicate in precedenza è difficile trascurare la grave responsabilità dei “guardiani della pace” con l’elmetto blu rispetto alla diffusione della prostituzione infantile.

Le istanze tendenti a minimizzare l’incidenza della missione delle Nazioni unite si sono sempre basate su discutibili presunzioni quali: la prostituzione minorile esisteva anche prima; la prostituzione minorile ha continuato a esistere anche dopo.

Se il primo concetto si smentisce da solo dopo un esame dei dati a disposizione, è più complesso contraddire il secondo. È oggettivamente vero che la prostituzione minorile ha continuato a esistere (se non proliferare, in alcuni casi) anche dopo che gran parte del personale di UNTAC ha smobilitato<sup>36</sup> ed è anche vero che la maggior parte dei clienti delle prostitute minorenni è al momento cambogiana, ma ancora una volta non si tiene conto degli stravolgimenti culturali ed economici che le condotte riprovevoli e strategicamente discutibili da parte del personale dell’ONU hanno comportato.

## Il quadro legislativo

Per quanto riguarda la tutela dell’infanzia, la Cambogia vanta a livello mondiale uno dei migliori piani d’azione contro prostituzione, pornografia infantile e traffico di bambini. Al contempo, purtroppo, tra i 37 Paesi che nel mondo hanno sviluppato e approvato uno strumento dello stesso tipo, l’implementazione di quello cambogiano pare essere una delle più difficoltose e ritardate. È sufficiente una superficiale ricognizione della situazione contestuale cambogiana e dei suoi indicatori per comprendere la gravità della situazione sociale, politica ed economica. Gli ambiziosi, per quanto legittimi, obiettivi del Piano na-

<sup>33</sup> Si valuterà in futuro come e quanto tale fenomeno si stia verificando anche in Afghanistan.

<sup>34</sup> United Nations Transitional Authority in Cambodia.

<sup>35</sup> The Future Group (a cura di), *op. cit.*

<sup>36</sup> La missione si concluse ufficialmente nel 1993.

zionale d'azione diventano chimere difficilmente realizzabili quando le capacità tecniche e finanziarie sono limitate o addirittura inesistenti. Nel contesto del Paese, la scarsità di risorse a tal proposito si trova, inoltre, di fronte a un insidioso e immane ostacolo: una corruzione sistematica ed endemica riscontrabile in qualsiasi ambito governativo. «La mancanza di volontà politica, la inconsistente autonomia del potere giudiziario, la corruzione a ogni livello istituzionale e un facile accesso ad armi da fuoco rimangono gli ostacoli maggiori al superamento della cultura di impunità che regna in Cambogia»<sup>37</sup>.

## Conclusioni

Nonostante questi presupposti scoraggianti e malgrado il cammino da intraprendere sia così lungo e difficoltoso, ci sono molte persone che si adoperano per un miglioramento della situazione descritta; è l'instancabile lavoro di tali *field workers* ciò che permette anche la redazione di contributi come questo.

Nel momento in cui ci si ostina a voler dare voce e speranza a chi sembra non averne più, il pericolo della frustrazione professionale legata a un senso di fallimento e impotenza è sempre dietro all'angolo; ma non va dimenticato che chi si impegna seriamente in tematiche quali la prostituzione infantile e la tratta – in Cambogia come e maggiormente che altrove – si spinge assai oltre, rischia molto di più. Chi accoglie e sostiene il faticoso cammino di uscita dal fenomeno dello sfruttamento sessuale minorile o peggio ancora dai criminali circoli viziosi della tratta, si espone in prima linea a discapito della propria vita e di quella dei propri congiunti. È il caso, fra le altre, di due voci molto autorevoli in materia: Pierre Legros e Somaly Mam, impegnati rispettivamente con AFESIP (Agir pour les Femmes en Situation Précaire) ed ECPAT Cambogia (End Child Prostitution, Pornography and Trafficking)<sup>38</sup>; che costantemente ricevono minacce di morte e attentati intimidatori da parte degli attori (anche istituzionali) che gestiscono il racket della tratta.

Pierre e Somaly non sono che due esempi dei tanti ostinatamente convinti che la voce dei bambini cambogiani possa un giorno infrangere il silenzio in cui è stata costretta e riesca a urlare “BASTA”; purtroppo non è affatto scontato che la comunità internazionale sia poi disposta a darle ascolto.

<sup>37</sup> Cambodian Human Right Committee, *Meeting with Special Rep. of the Secretary General for Human Rights in Cambodia*, atti interni, Phnom Penh, febbraio 2001.

<sup>38</sup> Entrambe le organizzazioni, malgrado gli ostacoli e l'ostracismo da cui sono circondate, stanno sperimentando un periodo di netto rilancio grazie anche al consistente supporto fornito da ECPAT Italia. Per maggiori informazioni: [www.afesip.org](http://www.afesip.org) e [www.ecpat.it](http://www.ecpat.it)





Le altre pubblicazioni  
disponibili anche sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it)



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

- 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
- n. 27 *Uscire dal silenzio. Lo stato di attuazione della legge 269/98*, gennaio 2003



## Rassegna Bibliografica

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.



## 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

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*, realizzato dal Centro nazionale. La pubblicazione 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 del Centro nazionale, 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'esauritiva bibliografia.

**www.minori.it**

