

# CITTADINI IN CRESCITA

Rivista del Centro nazionale di documentazione  
ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza  
Anno I / n. 4

**Costarelli** L'integrazione sociale  
di bambini e adolescenti zingari

**Valeri** Le politiche sociali a favore  
di bambini e adolescenti stranieri

**Farné** Bambini e giornalini

Rassegne  
Documenti  
Contesti e attività

In evidenza  
**LEGGE QUADRO  
SUI SERVIZI SOCIALI**



Istituto degli Innocenti  
Firenze

# CITTADINI IN CRESCITA

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

Anno 1  
Numero 4/2000

Istituto degli Innocenti  
Firenze

Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.  
Le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

**Direttore scientifico**

Alfredo Carlo Moro

**Direttore responsabile**

Valerio Belotti

**Comitato di redazione**

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

**Hanno collaborato a questo numero**

Chiara Barlucchi, Erika Bernacchi, Donata Bianchi, Alessandra Burelli, Mara Cardona, Ermenegildo Ciccotti, Francesco Consumi, Micol Dal Canto, Lucia Di Pietrogiacomo, Manuel Finelli, Chiara Micali, Francesco Milanese, Alessandra Poli, Riccardo Poli, Raffaella Pregliasco, Paola Sanchez-Moreno, Paola Senesi, Luca Spiniello, Maria Teresa Tagliaventi, Roberto Volpi

**Progetto grafico**

Rauch Design, Firenze

**Realizzazione grafica**

Silvia Pacchiarini

**Coordinamento editoriale**

Maria Cristina Montanari

**Cittadini in crescita n. 4/2000**

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

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

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

## Sommario

- Sandro Costarelli*  
7 **L'integrazione sociale di bambini e adolescenti zingari**  
*1. Integrare o assimilare? - 2. Educare - 3. Contesti educativi - 4. Modelli di "sviluppo" - 5. Cultura, legge e devianza*
- Mauro Valeri*  
20 **Le politiche sociali a favore di bambini e adolescenti stranieri**  
*1. Una rivoluzione di diritto - 2. Un universo in crescita - 3. La cittadinanza negata - 4. Figli di lavoratori stranieri - 5. Una scuola di diversità - 6. Un nuovo modello di integrazione - 7. Una rivoluzione da perfezionare*
- Roberto Farné*  
32 **Bambini e giornalini**  
*1. Leggere i fumetti - 2. Il fumetto, oltre la tv - 3. Fumetti in parrocchia - 4. Casa Disney - 5. Un piccolo-grande fumetto - 6. Scomparsi - 7. Fumetti da Oriente*

### RASSEGNE

- 47 **Organizzazioni internazionali** (luglio - settembre 2000)  
Onu; Unesco; Organizzazione internazionale del lavoro; Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite - Save the Children
- 51 **Unione europea** (luglio - settembre 2000)  
Carta europea dei diritti fondamentali  
Consiglio dell'Unione europea  
Commissione europea  
Repubblica francese
- 55 **Consiglio d'Europa** (luglio - settembre 2000)  
Assemblea parlamentare  
Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa
- 57 **Legislazione italiana** (luglio - settembre 2000)

## 59 **Parlamento italiano**

**Attività ispettiva** (luglio – settembre 2000)

*Atti di controllo e indirizzo del Parlamento*

*Risposte del Governo*

**Commissione parlamentare per l'infanzia** (agosto – settembre 2000)

**Senato della Repubblica**

**Commissione speciale in materia d'infanzia** (agosto – settembre 2000)

**Commissione affari costituzionali** (luglio – settembre 2000)

**Commissione affari esteri** (luglio – settembre 2000)

**Commissione difesa** (luglio – settembre 2000)

**Commissione bilancio** (luglio – settembre 2000)

**Commissione finanze e tesoro** (luglio – settembre 2000)

**Commissione istruzione pubblica, beni culturali** (luglio – settembre 2000)

**Commissione industria, commercio, turismo** (luglio – settembre 2000)

**Commissione igiene e sanità** (luglio – settembre 2000)

**Giunta per gli affari delle Comunità europee** (luglio – settembre 2000)

**Commissioni riunite** (luglio – settembre 2000) **Commissione affari costituzionali – Commissione lavoro e previdenza sociale**

**Camera dei deputati** (luglio – settembre 2000)

**Commissione affari costituzionali**

**Commissione giustizia**

**Commissione bilancio, tesoro e programmazione**

**Commissione finanze**

**Commissione cultura**

**Commissione affari sociali**

**Commissione parlamentare per le questioni regionali**

**Proposte e disegni di legge** (settembre 2000)

*La riforma della rappresentazione dell'interesse del minore nei procedimenti giudiziari*

## 116 **Governo italiano** (luglio – settembre 2000)

**Consiglio dei ministri**

**Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali**

*Sintesi della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98*

**Ministero della pubblica istruzione – Ministero della sanità – Ministero per la solidarietà sociale**

**Ministero della pubblica istruzione – Ministero per la solidarietà sociale**

**Ministero dell'ambiente**

*Forum internazionale delle città amiche delle bambine e dei bambini*

**Ministero dell'interno**

**Ministero del lavoro e della previdenza sociale**

**Ministero della pubblica istruzione**

Ministero della sanità

**134 Altre istituzioni centrali**  
Garante per la protezione dei dati personali (luglio – settembre 2000)

**136 Regioni**  
Attività normativa (luglio – settembre 2000)

**143 Giurisprudenza** (luglio – settembre 2000)

**147 Stampa quotidiana e periodica** (luglio – settembre 2000)

**155 Statistiche**  
*Il crollo della mortalità violenta nell'infanzia*

**159 Ricerche e indagini**  
Ministero della sanità  
*Relazione 2000 sull'attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria della gravidanza, articolo 16, legge 22 maggio 1978, n. 194*

**Regione Toscana, Assessorato alle politiche sociali, Dipartimento diritto alla salute e delle politiche di solidarietà**

*Coppie e bambini nelle adozioni in Toscana, anno 1999*

**Regione Emilia Romagna, Assessorato alle politiche sociali, Centri per le famiglie di Ravenna, Reggio Emilia e Lugo di Romagna**

*A partire dai figli...*

## DOCUMENTI

### IN EVIDENZA

**177 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**

**207 Unione europea**

Consiglio dell'Unione europea

*Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale, riuniti in sede di consiglio il 29 giugno 2000, concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare*

**211 Consiglio d'Europa**

Assemblea parlamentare

*Raccomandazione 1469 (2000), Madri e bambini in carcere*

**Legislazione italiana**

- 213 *Decreto del Presidente della Repubblica, 12 luglio 2000, n. 257, Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età*

### **Governo italiano**

- 218 **Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali**  
*Decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 28 luglio 2000, Ripartizione delle quote del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza. Esercizio finanziario 2000*

#### **Presidenza del consiglio dei ministri**

*Progetto di legge n. 7388, Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza*

#### **Ministeri della pubblica istruzione, della sanità e per la solidarietà sociale**

*Protocollo di intesa del 20 settembre 2000, Tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione ed al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali dei cittadini di minore età malati*

#### **Ministeri della pubblica istruzione e per la solidarietà sociale**

*Protocollo di intesa del 27 settembre 2000, La scuola in strada e nelle zone a rischio*

#### **Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali e Federazione italiana gioco calcio**

*Protocollo di intesa del 7 settembre 2000 sui minori stranieri calciatori*

#### **Ministero della pubblica istruzione**

*Protocollo d'intesa del 26 luglio 2000 su interventi e servizi di psicologia scolastica*

### **Enti e associazioni**

- 244 **Comitato italiano per l'Unicef**  
*Protocollo d'intesa del 31 luglio 2000 con il Ministero della pubblica istruzione*

## **CONTESTI E ATTIVITÀ**

### **Bambini e adolescenti nel mondo**

- 249 **Le nuove generazioni in Bosnia Erzegovina**

### **Esperienze in Italia**

- 259 **I progetti per i bambini e gli adolescenti stranieri**

### **Convegni e seminari** (luglio – settembre 2000)

- 265 **Attività del Centro nazionale** (luglio – settembre 2000)

- 267

## L'integrazione sociale di bambini e adolescenti zingari

### 1. Integrare o assimilare?

Sandro Costarelli  
psicologo sociale  
Università di Trento

“Minori” e “minoranze”: un binomio su cui attualmente verte un acceso dibattito, specialmente quando lo si voglia coniugare con il termine “integrazione sociale”. E ciò anche perché nel dibattito comune (ma molto spesso anche in quello istituzionale) si intende per “integrazione” sociale delle minoranze ciò che in realtà corrisponde invece alla loro “assimilazione” sociale. Da un punto di vista psicosociale infatti, se un membro di una minoranza è davvero “integrato” nella società maggioritaria, deve anche possedere una serie di tratti culturali diversi da quelli della cultura maggioritaria; se è “assimilato” a essa, invece, egli li avrà persi tutti.

Naturalmente, ciascuno è libero di essere fautore dell'assimilazione sociale delle minoranze, ma occorre anche essere consapevoli che lo fa a spese dei minori che a quelle minoranze appartengono. La ricerca psicosociale ha infatti accertato che un'assimilazione sociale vissuta in età minorile produce una serie di problemi psicopatologici nell'età adulta. Questo non avviene, invece, se il minore membro di una minoranza viene fatto oggetto di pratiche di integrazione sociale: in altre parole – secondo quanto sopra specificato – se le istituzioni della società maggioritaria gli permettono di conservare alcuni tratti culturali della propria cultura (minoritaria) di origine. D'altra parte, se posto in atto su larga scala, ciò produce nel corso di alcune generazioni una società multiculturale. Le politiche di integrazione sociale delle minoranze sociali, tuttavia, presuppongono il riconoscimento della pari validità del “punto di vista sul mondo” (*Weltanschauung*) delle culture socialmente minoritarie. E questa pari validità, per essere davvero tale, deve applicarsi a ogni ambito dell'esperienza umana.

Tenendo a mente questa equazione (integrazione sociale delle minoranze = riconoscimento della pari validità dei loro valori culturali) parlare di minori Rrom, Sinti, Camminanti – in una parola: di minori “zingari”, come gli antropologi denominano collettivamente queste popolazioni –, significa parlare delle esperienze attraverso cui i minori zingari, accanto a noi, diventano adulti secondo le scelte fatte dalle loro famiglie. Il cosiddetto “problema degli Zingari” che le società non zingare di tutto l'Occidente avvertono attualmente in maniera acutissima, ridotto ai minimi termini, deriva infatti proprio da una riflessione su questo tema.

Da un recente studio internazionale sull'immagine sociale degli Zingari emergono a riguardo due concetti chiave. Primo, secondo i membri delle società non zingare europee, il tipo di educazione ricevuta in famiglia dai minori zin-

gari non è in grado di tutelare né gli interessi degli stessi minori, né quelli delle società non zingare dove essi si trovano a crescere. Secondo, ciò che invece quel tipo di educazione tutela sono soltanto gli interessi della famiglia del minore zingaro, che ne sfrutta il lavoro, privandolo così di quella frequenza scolastica che, sola, potrebbe dargli l'opportunità di diventare un adulto radicalmente diverso dai suoi familiari: in altre parole, un adulto non zingaro. Queste sono opinioni che il senso comune di tutti noi non zingari riconosce in qualche modo come proprie e che infatti sono alla base delle politiche di scolarizzazione degli Zingari in tutte le società non zingare che li ospitano, quella italiana compresa.

A questo punto, però, è necessario ricordare anche qual è il punto di vista degli Zingari sulle tematiche educative di cui abbiamo discusso finora. Innanzi tutto, forse è utile partire da un fatto che dovrebbe logicamente essere la base di ogni discorso sugli Zingari, ma che invece è spesso messo in secondo piano o, peggio, ignorato. Gli antropologi hanno determinato che gli Zingari non sono semplicemente una porzione svantaggiata della nostra società - la società industriale -, essi hanno determinato che gli Zingari sono un esempio di un altro tipo di società: una società non industriale. Per intenderci, da un punto di vista strutturale, il modo di procurarsi da vivere degli Zingari ha molte più analogie con quello di Pigmei e Indios, che col nostro. Noi produciamo gli alimenti di cui ci nutriamo. Zingari, Pigmei, Indios e molte altre popolazioni, no: si nutrono infatti degli alimenti che trovano in natura nell'ecosistema in cui vivono. Per Pigmei, Indios e molte altre popolazioni, però, l'ecosistema in cui vivono è di tipo naturale: la foresta, la steppa, il deserto, il mare. Per gli Zingari e per molte altre culture, invece, l'ecosistema in cui vivono - e dove dunque vanno alla ricerca dei mezzi di sostentamento - non è di tipo naturale: è un ecosistema di tipo umano. Non è cioè costituito da animali e da vegetali, ma da esseri umani; naturalmente ciò non vuol dire che gli Zingari sono cannibali, vuol dire solo che essi si procurano gli alimenti, o il denaro per comprarli, attraverso il contatto con i membri delle culture sedentarie. La grande maggioranza degli Zingari del mondo, però, oramai non è più nomade come era fino a cinque-seicento anni fa: è diventata sedentaria. Ma gli Zingari sono sedentari nel modo di abitare, non nel modo di procurarsi da vivere. In questo aspetto, infatti, essi si comportano ancora come quando erano nomadi: traggono cioè di che vivere dalle società sedentarie non zingare a contatto delle quali vivono, siano esse società industriali, contadine o di pastori. Le modalità con cui gli Zingari nelle varie parti del mondo si procurano da vivere possono essere anche molto diverse. Hanno, comunque, in comune due aspetti: il primo è che sono sempre attività di produzione di cibo - o del reddito per comprarlo - non condotte alle dipendenze di nessuno; il secondo è che sono attività che variano, sia fra i diversi gruppi zingari che fra le diverse epoche storiche.

## 2. Educare

Fatta questa necessaria premessa generale, torniamo al nostro tema: l'educazione dei minori zingari. Presso gli Zingari - come presso tutte le altre società non industriali e nella stessa Europa in epoca preindustriale - la famiglia ha una competenza esclusiva su tutti i settori chiave della vita dell'individuo di ogni età: il modo in cui si diverte, si cura, lavora, viene educato. E proprio a proposito del concetto di "educazione", una domanda può sorgere a questo punto spontanea. L'educazione dei minori ha lo stesso obiettivo in tutte le culture del mondo? Al giorno d'oggi, gli antropologi hanno oramai descritto le pratiche educative di tutte le culture conosciute. Quello che risulta da questi studi è che, sì, l'educazione dei minori ha lo stesso scopo in tutte le culture del mondo: quello di formare un adulto capace di "funzionare" in mezzo ai propri simili, cioè agli altri adulti che sono membri di quella stessa cultura. Però, funzionare come adulto significa cose diverse in culture diverse. Funzionare come adulto vuol dire infatti non solo sapere pensare e sapere parlare come fa un adulto della propria cultura. Funzionare come adulto significa anche vedere il mondo, ciò che è bene e ciò che è male, ciò che è positivo e ciò che è negativo, nello stesso modo in cui ogni altro adulto della propria cultura lo vede. E proprio questi sono gli aspetti forse più importanti di differenza fra adulti membri di culture diverse: le norme di comportamento che essi sentono di dovere rispettare (come gli altri adulti della loro società), e i valori in cui essi credono (come gli altri adulti della loro società). Due adulti membri di due culture diverse si differenziano, quindi, non tanto per le cose che sanno fare, ma per come pensano sia giusto trascorrere la propria esistenza su questo pianeta. Gli Zingari, per esempio, hanno un'idea della vita umana diversa dalla nostra. Non ci possiamo quindi meravigliare del fatto che essi educino i loro figli cercando di fare loro sviluppare quella stessa idea dell'esistenza umana, e non un'altra. In altre parole, è naturale che i genitori zingari crescano i loro figli cercando di farne degli adulti "funzionanti" come zingari fra gli Zingari. Quello è infatti il mondo in cui essi sperano che i loro figli trovino un giorno la felicità e le soddisfazioni della vita, e non la nostra società. Proprio come a nessuno di noi, probabilmente, interessa fare - dei nostri figli - adulti "funzionanti" nella società zingara.

Ma come si diventa adulti funzionanti nella nostra società? Frequentando la scuola. Questa è infatti l'istituzione che educa i minori a diventare adulti funzionanti nella società industriale. Solo in quella, però. Negli altri tipi di culture che producono i propri alimenti (cioè quelle contadine e quelle di pastori), e nelle culture che non producono i propri alimenti (cioè quelle di "cacciatori e raccoglitori"), non è certo la scuola a educare i minori a diventare adulti funzionanti. Nelle culture non industriali, semmai, la scuola impedisce questo, perché sottrae i minori da educare all'istituzione che in quelle culture forma i minori all'età adulta: l'istituzione educativa informale, le cui figure docenti sono da un lato i familiari adulti del minore, e dall'altro quei suoi familiari non ancora adulti a loro volta, ma più anziani di lui. Considerata l'intera questione in questa chiave, forse apparirà più chiaro perché i genitori zingari non sono interessati a far frequen-

re la scuola ai propri figli, se non per fare giusto loro imparare a leggere e a scrivere, due abilità che oggi sono diventate quasi indispensabili anche per uno zingaro, specialmente se di sesso maschile.

Attenzione però: tutto questo non vuole e non deve essere inteso come un'apologia dell'analfabetismo zingaro. Tutt'altro. Quando i minori navajos delle riserve statunitensi usano il computer - secondo quanto imparato a scuola - anche per calcolare in maniera più rapida i gradi di parentela entro cui cercare moglie, la loro frequenza scolastica, in fin dei conti, ha reso un ottimo servizio anche alla loro cultura tradizionale navajo. Più in generale, per l'individuo di tutte le culture, una condizione di maggiore conoscenza lo rende senz'altro un individuo dotato di un maggior numero di risorse per far fronte alle difficoltà della vita. Certo, è anche vero che - secondo recenti stime delle Nazioni unite - metà della popolazione di questo pianeta non ha mai visto e usato un telefono. Come è anche vero che, sulle circa 5000 lingue parlate al mondo, non meno di 4800 non si leggono né si scrivono. Per i parlanti di quelle 4800 lingue, dunque, essere analfabeti o non esserlo non fa molta differenza. E il 70% degli Zingari del mondo parlano proprio una di quelle 4800 lingue non scritte, il *romanés*.

Insomma, cercare di fare apprezzare i vantaggi della scolarizzazione ai membri di culture non industriali (come per esempio quella zingara o quella pigmea) a prescindere dalla spendibilità di quei vantaggi in quelle società è un atto eticamente nobile, a patto però che sia formulato come suggerimento, e non come imposizione. Perché altrimenti viola il principio di autodeterminazione dell'azione umana, caposaldo della formulazione contemporanea dei diritti umani. E solo quando la propria azione autodeterminata limita i diritti inalienabili di un altro individuo (come quello dell'inviolabilità fisica della persona umana, per esempio), quell'azione può e deve essere interrotta da persona o istituzione esterna. Pensiamo alla pratica delle mutilazioni genitali femminili, per esempio. In questo caso, un principio del diritto umano di ordine superiore (l'inviolabilità fisica della persona umana) viene eticamente prima di un principio di ordine inferiore (l'autodeterminazione dell'azione individuale): in forza di ciò, è dunque giusto che una società dove i diritti umani vengono rispettati - come quella industriale - impedisca che sul proprio territorio si compiano azioni contrarie ai diritti umani (come le mutilazioni genitali).

Secondo questa linea di ragionamento dunque, quantomeno in via di principio, impedire la scolarizzazione dei propri figli non è azione che viola il principio di inviolabilità fisica di quei minori. È per questo motivo che la Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1989, tiene in proposito un "basso profilo". Da un lato, infatti, la Convenzione vincola ciascuno Stato che la ratifica a «obbligare» chiunque si trovi sul proprio territorio nazionale a mandare i propri figli a scuola. Dall'altro lato, la Convenzione vincola però quello stesso Stato a fare sì che i minori membri di minoranze etniche possano vivere, sul proprio territorio nazionale, secondo le loro tradizioni culturali. Il conflitto che indirettamente deriva fra il

dettato della Convenzione, da un lato, sulla scolarizzazione obbligatoria per tutti i minori, e dall'altro sul rispetto delle tradizioni vigenti nelle culture di cui quei minori sono membri, ha prodotto posizioni discordanti fra coloro che utilizzano la Convenzione come strumento dirittuale per determinare se è eticamente giusto che i minori membri di culture non scritte siano obbligati alla scolarizzazione, pratica educativa estranea alla loro cultura. Ripetiamo: un sovrappiù di conoscenza può rivelarsi utile, sempre e per chiunque: e quindi tutti i minori, anche quelli membri di culture non scritte come quella zingara, almeno potenzialmente, possono trarre giovamento dall'obbligo di frequenza scolastica.

### 3. Contesti educativi

Nella pratica quotidiana, però, ragioni di ordine differente concorrono a fare sì che i minori zingari scolarizzati difficilmente arrivino a godere veramente di quei vantaggi potenziali. Perché questo avviene? Per capirlo, metteremo a contrasto i due contesti educativi che un minore zingaro scolarizzato vive: quello zingaro (in famiglia) e quello non zingaro (a scuola). Per maggior chiarezza, suddivideremo i vari ambiti dell'argomento in sei punti, ambiti che nella realtà vissuta ogni giorno dai minori zingari sono invece strettamente interagenti.

- Dal punto di vista degli Zingari, la famiglia è l'unica istituzione legittimata all'educazione del minore, perché è solo in essa che egli può imparare a "essere zingaro". Per questo motivo, la scuola è un'istituzione educativa che per gli Zingari non è legittimata a educare i loro figli.
- In famiglia il minore zingaro non è mai separato dai propri familiari, mentre a scuola egli è molto spesso separato dai propri familiari. Non essendovi abituato, ciò costituisce per il minore zingaro un evento estremamente traumatico. La sporadicità generale della sua frequenza scolastica gli impedisce inoltre di sviluppare meccanismi psicologici di adattamento a questa situazione traumatica, che il minore zingaro vive, quindi, a ogni suo ritorno a scuola dopo un periodo di assenze, come una "riapertura della ferita".
- In famiglia il minore zingaro è al centro di un sistema di relazioni educative. In questo sistema, occupa una serie di ruoli che risultano per lui simmetrici: mentre viene infatti educato dai familiari più anziani, è a sua volta educatore di quelli più giovani. Dal punto di vista della sua motivazione a essere educato, questo fatto ha un'importanza fondamentale: gli permette, infatti, di identificarsi nel ruolo formativo delle proprie figure educative e di capire, quindi, la rilevanza della loro azione formativa nei suoi confronti. A scuola, invece, il minore zingaro è al centro di un sistema educativo che prevede per lui un solo e unico ruolo nei confronti delle proprie figure educanti: un ruolo asimmetrico, dove egli viene cioè educato, ma dove

non educa a sua volta nessuno. La sua motivazione a dare credito all'azione educativa della scuola nei suoi confronti è, quindi, molto bassa: non identificandosi nelle figure adulte che li lo educano (gli insegnanti), non percepisce la rilevanza della loro funzione formativa.

- In famiglia il minore zingaro apprende quelle attività che gli permetteranno, un giorno, di sostenere l'onere di una famiglia: e ciò non solo in termini di introiti economici ma anche di prestigio, conoscenze e abilità sociali. In questo senso, invece, la scuola non è utile al minore zingaro per due motivi: primo, gli sottrae tempo prezioso per l'apprendistato familiare; secondo, la scuola gli può insegnare solo delle abilità che non sono spendibili all'interno della tipologia di attività economiche per lui culturalmente lecite, cioè quelle svolte in maniera autonoma.
- In famiglia il minore zingaro è spronato all'iniziativa e all'indipendenza fin dalla più tenera età, due qualità fondamentali nella propria cultura per il successo dell'attività economica in età adulta. Nella scuola, invece, l'indipendenza e lo spirito di iniziativa del minore zingaro vengono sanzionati, dal momento che vi vengono valorizzate le capacità di sottomissione e di continuità spazio-temporale nell'applicazione lavorativa (proprio quelle capacità, cioè, che sono invece a loro volta sanzionate dalla cultura di riferimento del minore zingaro).
- In famiglia l'educazione del minore zingaro si svolge in maniera analogica (cioè per imitazione delle figure educanti), induttiva (cioè scaturisce dalle necessità della vita quotidiana così come esse si presentano), e attraverso il canale comunicativo della lingua orale. A scuola, invece, l'educazione del minore zingaro ha luogo attraverso l'utilizzo di capacità logico-deduttive. La ricerca psicopedagogica, però, ha accertato che questo tipo di capacità non si sviluppano presso membri di popolazioni parlanti lingue non scritte (come quella zingara, appunto). Inoltre, a scuola l'educazione del minore zingaro si svolge attraverso l'uso massiccio del canale comunicativo della lingua scritta, pratica del tutto estranea alla cultura degli Zingari.

#### 4. Modelli di "sviluppo"

Giunti a questo punto, occorre però allargare il *focus* del nostro discorso. Le esperienze maturate da operatori di altri settori dell'azione sociale possono infatti essere utili anche per lo sviluppo del dibattito sul tema qui trattato. In realtà, già da tempo gli scarsi risultati ottenuti avrebbero dovuto comunicare qualche segnale d'errore a tutti quei soggetti - tanto istituzionali, quanto appartenenti all'associazionismo e al volontariato sociali - che pongono come vocazione della propria attività il sostegno alle minoranze etniche, zingare e non. In Italia come altrove, infatti, i progetti di intervento tesi allo "sviluppo" di gruppi etnici porta-

tori di una cultura non industriale ricalcano più o meno tutti un preciso modello di sviluppo: quello cioè che, dagli anni Cinquanta fino al termine degli anni Ottanta, è stato utilizzato per i programmi della cosiddetta “cooperazione allo sviluppo” nei Paesi di recente decolonizzazione. Obiettivo principale di questo modello di sviluppo è la modificazione delle caratteristiche culturali proprie delle società non industriali destinatarie dei programmi di “aiuto allo sviluppo”. In questo modello di sviluppo, le culture tradizionali sono infatti ritenute un ostacolo al compiersi di quei processi di modernizzazione socioeconomica ritenuti necessari per lo “sviluppo” delle popolazioni destinate di questi programmi, “sviluppo” che viene fatto dunque coincidere con il tipo di organizzazione della sfera economica vigente nelle società industriali. Secondo questa impostazione di “sviluppo”, le capacità che i membri delle società non industriali devono apprendere sono finalizzate a un solo obiettivo: fornire il massimo livello di prestazione possibile nell’attività di produzione economica di tipo industriale. Questo richiede di insegnare alle popolazioni destinate a programmare il proprio tempo quotidiano e, in generale, il proprio futuro; a posticipare le gratificazioni personali; ad arrivare puntuali agli appuntamenti; a organizzare le scadenze temporali dei propri impegni di produzione economica; a cooperare con i propri colleghi di lavoro sulla base di ruoli formali dati e non della familiarità personale intrattenuta con essi. Evidentemente, tutto ciò altro non è che il bagaglio di valori, norme e competenze tipico - in quanto lì massimamente funzionale - della società industriale. Niente di tutto ciò, dunque, aveva e ha a che vedere con le società non industriali dove se ne è a tutt’oggi ostinatamente tentata l’esportazione e l’applicazione. Presso queste culture, dove un universo di conoscenze, di norme e di valori sociali a esso praticamente antitetico è agito quotidianamente, il fallimento di questa operazione è stato - e continua a essere - tanto scontato quanto generalizzato.

Le Nazioni unite, però, già verso la fine degli anni Settanta hanno iniziato ad affermare pubblicamente l’esigenza imprescindibile di uno sviluppo non più e non solo economico, ma - più globalmente - quella di uno sviluppo che coinvolgesse l’intera sfera dell’esistenza umana (*human development*). Secondo le Nazioni unite, la via per ottenere questo tipo di sviluppo deve però scaturire dall’interno delle società destinate dell’intervento. In questo approccio la progettazione, l’attuazione, il monitoraggio e la valutazione dei programmi di “aiuto allo sviluppo” non possono e non devono dunque essere condotti sulla base di un modello messo a punto a tavolino da membri delle società industriali. Al contrario, ciascuna di queste fasi dei programmi di aiuto deve essere strutturata e attuata a partire dai bisogni percepiti e dalle risorse disponibili delle popolazioni a cui quei programmi sono rivolti. Spetta dunque alle popolazioni non industriali - e a nessun altro - il compito di identificare gli aspetti della propria organizzazione sociale e culturale più funzionali a quello specifico modello di sviluppo che quelle stesse popolazioni hanno individuato come maggiormente appropriato per il proprio futuro. Altrimenti, una volta cessato il flusso di aiuti istituzionali, un po’ ovunque le capacità autoorganizzative delle popolazioni destinate - immancabilmente - non si svilupperanno. Eppure, quelle stesse po-

polazioni sono invece capaci di mobilitarsi in massa e con entusiasmo, per questioni di ordine culturale che stanno loro a cuore quali per esempio quelle di tipo rituale.

A questo punto, facciamo un esempio pratico dei risultati di questo processo, applicato al caso dei minori zingari. Tony, zingaro italiano quindicenne, ha conseguito l'anno scorso il titolo di "mediatore culturale". Alcuni membri di un'associazione di volontariato da anni vicina alla famiglia del ragazzo, avevano infatti convinto i suoi genitori a fargli frequentare un breve corso di formazione rivolto a questa "professione". Quegli stessi volontari hanno poi organizzato per Tony un calendario di lavoro, cioè una serie di incontri di mediazione interculturale con le classi della scuola dove egli stesso aveva conseguito la licenza elementare. Al termine di quel ciclo di conferenze, hanno messo in mano a Tony la lista dei numeri di telefono delle altre scuole elementari della città: in ciascuna di esse, Tony avrebbe infatti potuto ripetere il ciclo di incontri appena conclusi in quella scuola. In fondo, si trattava solo di fare qualche telefonata, per concordare le date e gli orari dei suoi impegni professionali... Tutte azioni facili-facili, che Tony però non ha ancora compiuto, a sei mesi dal giorno in cui ha ricevuto la lista delle scuole. Davvero si tratta solo di un caso di comunissima indolenza adolescenziale? Eppure, qualche mese prima, in occasione del matrimonio di suo fratello Tony ha lavorato incessantemente per quasi una settimana...

In realtà, ogni forma di aiuto a membri di società non industriali dovrebbe essere preceduta da un'indagine scientifica tesa ad accertare: primo, le ragioni e le modalità di motivazione all'azione dei membri di quella specifica cultura; secondo, le strategie per suscitare e tenere vive quelle stesse capacità di motivazione nei confronti degli obiettivi di sviluppo individuati come prioritari dai membri della specifica cultura che si intende aiutare. Nello specifico del nostro tema, come ha detto saggiamente la pedagogista Judith Ennew, in un progetto di assistenza a un qualsiasi minore in difficoltà sono solo due le cose che contano davvero. La prima è la presenza di almeno una figura adulta di riferimento educativo per il minore. La seconda è la disponibilità non di grandi finanziamenti, o di strutture o attrezzature particolari, ma del bagaglio di conoscenze richiesto da quel caso umano. Duole ammetterlo, ma in questo campo le buone intenzioni non si sono ancora rivelate utili per supplire all'incompetenza. Cerchiamo dunque di dare un'utilità reale ai risultati di chi fa ricerca scientifica su questi temi, ricerca scientifica che ha un senso solo se può aiutare a migliorare la qualità della vita di qualcuno su questo pianeta. Di risultati teorici della ricerca scientifica sono "inutilmente" pieni gli scaffali delle biblioteche universitarie: cominciamo a utilizzarli per mettere in piedi politiche con maggiori *chances* di successo di quelle finora promulgate.

## 5. Cultura, legge e devianza

E giungiamo ora a quello che è unanimemente ritenuto il punto dolente di tutta la cosiddetta “questione zingara”: la devianza minorile. Innanzi tutto dobbiamo essere onesti, senza falsare cioè i dati che pure esistono sul fenomeno della devianza minorile zingara (come invece fanno diverse organizzazioni che lavorano per la difesa, pur giusta, dei diritti degli Zingari, cercando così di contrastare, inutilmente, il forte pregiudizio anti-zingaro esistente anche nella società italiana). Considerando le varie popolazioni zingare presenti in Italia, gli antropologi hanno infatti accertato che: a) i Sinti non vivono generalmente di attività illegali (anche se hanno i loro problemi con la giustizia, ogni tanto); b) i Rrom italiani, i Rromà, i Rromuni e i Camminanti vivono principalmente di attività ai margini della legalità (che talvolta anch’essi oltrepassano); c) i Rromà vivono quasi esclusivamente di attività quasi legali (per esempio la mendicizia) o illegali (per esempio il furto in appartamento, il borseggio e, di recente, localmente anche lo spaccio di droga pesante).

D’ora in poi, quindi, non parleremo più genericamente di minori zingari in conflitto con la legge italiana, ma di minori rromà in conflitto con la legge italiana. Da questo preciso sottogruppo zingaro, infatti, proviene in Italia la quasi totalità dei minori zingari devianti. I Rromà costituiscono circa un terzo della popolazione zingara presente in Italia. Almeno la metà di essi – secondo i tassi di natalità zingari tradizionali – è sotto i sedici anni. Stando agli antropologi che li hanno studiati, la forza lavoro utilizzata nell’attività economica dai Rromà è costituita da donne e bambini per la mendicizia e dai soli bambini per il furto in appartamento e per il borseggio. Non fa dunque meraviglia il fatto che circa il 50% dei minori in carcere e il 90% di quelli denunciati (ma non imputabili perché sotto i 14 anni) sia proprio costituito da Zingari del sottogruppo Rromà.

A prima vista, ciò può certamente apparire il risultato dell’azione educativa di genitori snaturati, ma lo è meno se questo fenomeno è inquadrato nella prospettiva generale di riferimento fornita nella prima parte di questo lavoro. Gli Zingari rromà sono infatti immigrati in Italia non per vendere la loro forza-lavoro, come pure avevano fatto nella Jugoslavia comunista da cui originariamente provengono. Né, in generale, per inserirsi nelle strutture di produzione del sistema economico capitalistico italiano. Al contrario, sono venuti in Italia proprio per restarne economicamente al di fuori, vivendo di “raccolta”. Come detto prima, infatti, come le altre popolazioni di “raccoglitori”, non solo i Rromà, ma tutti gli Zingari vivono – svolgendo attività considerate più o meno legali a seconda della legislazione vigente nei Paesi dei non zingari che li giudicano – delle risorse offerte dall’ambiente circostante. Anche se alcuni tipi di lavoro artigianale sono in effetti praticati ancora da alcuni maschi rromà, come in molte altre popolazioni non industriali sono in realtà le femmine adulte e i minori ad avere il compito di provvedere al sostentamento materiale della famiglia presso gli Zingari rromà. A tale scopo, ogni mattina i minori si recano con la propria madre e le proprie sorelle nel loro ambiente “naturale” – cioè in mezzo a tutti noi, non zingari – alla ricerca di cibo o del denaro per comprarlo. Chiedono l’elemosina,

ma c'è anche chi fra loro ruba. In realtà, anche questi ultimi comunque - in quanto "raccoglitori" - non si sentono affatto colpevoli per avere privato, con il loro furto, qualche non zingaro della proprietà di qualcosa: essi ritengono semplicemente di essersi sostituiti a lui nel possesso di quel qualcosa per potere così compiere il nobile gesto di sfamare il resto della loro famiglia.

Alla luce di tutto ciò, apparirà dunque compito non semplice discutere la questione delle attività a rilevanza penale commesse da minori zingari. Del minore "deviante", infatti, è per definizione assunta l'appartenenza alla cultura condivisa dalla maggioranza di popolazione. Ed è proprio dalle norme morali di quest'ultima che il minore deviante si discosta nell'attuazione dell'episodio di devianza. Tuttavia, da uno stato di "integrazione" socioculturale precedente all'atto di devianza, il minore che lo compie si distacca nelle proprie intenzioni, sempre temporaneamente. E ciò per il semplice motivo che non si dà "devianza perpetua", minorile come adulta.

Il minore zingaro coinvolto in attività illecite non rientra invece nel quadro appena delineato. Egli è infatti portatore di un universo socioculturale specifico, che è sempre e comunque "minoritario". La nazione zingara (costituita da circa 16-20 milioni di individui nel mondo) è infatti priva di uno Stato, dove possa godere di uno *status* sociale "maggioritario". In quanto tale, la popolazione zingara è inevitabilmente collocata all'interno di relazioni interetniche, dove naturalmente la propria peculiare identità socioculturale è percepita e, di qui, agita appieno.

La legge non zingara deriva dal *corpus* giuridico del diritto romano, dove i concetti di "possesso" e "proprietà" non sono sinonimi. E in base a ciò, le società non zingare valutano e sanzionano (tramite le proprie procedure del diritto penale) l'agire umano. E non potrebbe essere altrimenti, visto che il controllo sociale è sempre necessariamente monoculturale, in quanto diretta produzione di un unico gruppo sociale culturalmente coeso. Anche gli Zingari hanno però un orientamento monoculturale, in base al quale giudicano - e anche in maniera assai negativa - le azioni dei non zingari. Tuttavia, in quanto "minoranza" di popolazione, essi non sono nella condizione sociale di potere dar corso a sanzioni di tipo ingiuntivo-amministrativo o restrittivo della libertà personale di quei non zingari che essi considerano "devianti" dalla prospettiva giuridica della legge (non scritta) zingara. La quale, comunque, agli zingari che invece non si attengono al dettato di tale legge, commina pene che nei casi più gravi comportano persino l'esilio dal gruppo zingaro di appartenenza.

Tutto ciò per sottolineare che il concetto di "devianza" sociale non ha lo stesso significato per Zingari e non zingari. Ciò che per questi ultimi rappresenta infatti una delle sue forme, cioè il furto, è soltanto una fra le molte strategie economiche che gli Zingari pongono in essere per la loro sopravvivenza. Gli Zingari traggono infatti i mezzi di sussistenza da un'attività economica esoergica, svolta cioè con membri di comunità diverse dalla propria (cioè quella zingara). Da ciò deriva che, per un minore zingaro, rubare qualcosa ad un altro zingaro è reato come per noi. Rubare quella stessa cosa a un non zingaro è invece attività la-

vorativa, ed è dunque atto soggetto solo al primo e fondamentale istinto di sopravvivenza. Considerare la questione della devianza minorile zingara sotto un profilo etico, dunque, non aiuta a capirla.

Quanto detto pone in una luce diversa anche l'esperienza che il minore zingaro deviante ha del sistema penale. Appare infatti evidente che, stante la diversità dei valori etici di riferimento, anche l'esperienza processuale e detentiva non ha alcuna influenza sulla modifica di quei suoi comportamenti che sono di rilevanza penale per la legge italiana. Il rito processuale e le pene detentive sono così vissuti dal minore zingaro con indifferenza, poiché essi rappresentano rituali non appartenenti al proprio sistema di riferimento culturale e, di conseguenza, senza significato e valore alcuno per il minore zingaro che vi è sottoposto. Da ciò conseguono, a loro volta, tanto un'accettazione passiva delle regole interne dell'istituto penale da parte del minore zingaro che vi è detenuto, quanto una sua autoemarginazione da ogni tipo di relazione con i non zingari incontrati a vario titolo (altri minori reclusi e operatori, per intendersi) nel corso dell'esperienza nel circuito penale.

Ma questo sarebbe ancora niente, da un punto di vista pedagogico, in confronto a quel processo reattivo di rivitalizzazione delle proprie norme di riferimento etico, conseguente proprio all'esperienza penale e carceraria. Il fenomeno del recidivismo dei comportamenti a rilevanza penale posti in atto dai minori zingari non è infatti soltanto conseguente alla unicità della strategia economica perseguita dalle loro famiglie tramite l'uso strumentale di questi minori. Bisogna anche considerare il prestigio sociale che presso gli Zingari consegue all'essere sopravvissuti a esperienze particolarmente "rischiose" dal punto di vista dell'identità culturale, come per esempio è ritenuta quella di un prolungato contatto forzato con i non zingari ospiti e lavoratori di un istituto penale. Per un minore zingaro, le condanne a pene detentive sono sì incidenti di percorso della sua attività lavorativa, ma anche una sorta di "decorazione sul campo", da mostrare una volta fatto ritorno fra gli Zingari, a riprova della propria *valentia* nel conservare la propria ziganità anche nelle condizioni dove è più difficile farlo.

Come si vede, non è facile giungere alla formulazione di proposte rispetto al problema in questione, che puntino al mantenimento di tradizioni culturali in diretta antitesi con i fondamenti della società non zingara. Ciò si può fare solo se si parte da una posizione aprioristicamente ideologica, proponendo soluzioni che trasformino il fenomeno nella direzione che i propri ideali politici vorrebbero. Tali sono per esempio le proposte tanto delle associazioni che si prepongono la difesa dei diritti degli Zingari in Italia, come di quelle che ne invocano la loro espulsione dal territorio nazionale.

Da quanto detto finora, apparirà invece evidente che la "devianza minorile" può essere abbattuta solo a condizione di farla divenire - per gli Zingari romà che la compiono - meno redditizia di altre strategie economiche. Laddove, per esempio, si è provveduto a rendere almeno altrettanto finanziariamente produttive attività di tipo non illegale (per esempio corrispondendo a ciascun scolaro zingaro romà una cifra in denaro sotto forma di borsa di studio), la devianza minorile è stata infatti virtualmente eliminata. Il punto è che, però, le attività al li-

mite della legalità (mendicizia) e, soprattutto, quelle illegali (furto, borseggio, spaccio di droga) rendono molto, molto di più di qualsiasi attività legale realisticamente proponibile a - e realizzabile da - uno zingaro. A questo proposito, non bisogna dimenticare che i nuclei familiari zingari sono sempre di tipo "allargato", comprendenti cioè la coppia genitoriale, i loro figli maschi, le loro mogli e i loro figli non sposati, ciò comportando un elevato numero di persone la cui sopravvivenza va assicurata non solo in senso fisiologico (nutrimento, abbigliamento, abitazione), ma anche sociale (offerte rituali di convivialità da parte dei capofamiglia; dono finanziario rituale offerto al padre della sposa da parte del padre dello sposo; costo degli spostamenti sul territorio da affrontare per le occasioni di incontro rituale, per esempio matrimoni, funerali, primo taglio rituale dei capelli ecc.).

Stando così le cose, appare dunque evidente che ciascuna parte sociale in causa (bambini e genitori zingari, giudici, pedagogisti) interpreta il proprio ruolo al meglio, all'interno del sistema di relazioni delineato fin qui che costituisce la cornice di contesto della devianza minorile zingara in Italia. E ciò facendo, nessuno di loro è in realtà condannabile in base al proprio sistema di valori etici. Al contrario: i bambini zingari che rubano negli appartamenti o i portafogli dei non zingari, svolgono diligentemente il proprio ruolo di produttori di reddito per il gruppo familiare. I loro genitori, non mandandoli alla scuola dei non zingari, li difendono con amore dalla "deculturazione" che essi sanno essere il primo obiettivo dei non zingari nei confronti dei loro figli, e soprattutto proprio tramite la scuola. Allo stesso modo, è altrettanto comprensibile il fatto che gli operatori sociali abbiano sempre meno voglia di investire energie in un progetto pedagogico con i minori zingari che sanno, per esperienza, essere perdente in partenza. Non fa poi meraviglia il fatto che i giudici minorili non concedano quasi mai ai minori zingari condannati i benefici alternativi alla detenzione, dal momento che sanno perfettamente che quei minori ne approfitteranno per rientrare nell'attività criminosa, non appena lasciata la struttura detentiva.

Alla fin fine, nel presente lavoro dovrebbero essersi delineate abbastanza chiaramente le rispettive ragioni delle diverse parti in causa. Ciò facendo, si è anche però evidenziata la stretta latitudine di azione che una situazione come quella descritta lascia libera per un'operazione esterna di ridefinizione del contenuto del sistema di relazioni che costituisce il fenomeno della devianza minorile zingara. Paradossalmente, non soltanto le famiglie zingare ma, in generale, tutte quelle socioculturalmente minoritarie, possono infatti comunicare con le rispettive società maggioritarie su qualsiasi argomento tranne che su quello che - nelle transazioni sociali intrattenute con queste ultime - è oggetto delle loro reali richieste: il riconoscimento del diritto a manifestare atteggiamenti e agire comportamenti socioculturalmente minoritari, senza che ciò sia automaticamente percepito come antisociale e, di qui, come potenzialmente eversivo dell'ordine costituito maggioritario. Tutti i comportamenti che non rientrano nelle norme etiche di una data cultura, tuttavia, inevitabilmente sono di per sé eversivi per quest'ultima. Quando ciò capita, naturalmente, le esigenze di controllo sociale han-

no la meglio su quelle della tolleranza interculturale e, a quel punto, chi vi si trova nel mezzo, paga. In Italia, al momento, ciò è proprio quanto capita ai minori zingari.

La società dovrebbe trovare una collocazione a tutte le tipologie di “differenza” sociale e culturale che esistono al suo interno: religiosa, razziale, etnica, di identità di genere, della menomazione, e quant’altro ancora. Riconoscere i diritti delle famiglie zingare significa innanzitutto riconoscere loro il diritto alla propria differenza culturale. “Integrazione” vuol dire infatti rendere normale – e non invisibile – la differenza sociale e culturale. Ma attraverso quali vie è praticabile tutto ciò?

Per tutte le minoranze, una risposta multiculturale richiede: a) il riconoscimento dell’esistenza e della pari validità dei diversi bisogni e valori; b) l’approfondimento della natura di essi; c) la collaborazione di tutti per trovare loro una collocazione che sia soddisfacente per tutti.

Promuovere il cambiamento – sia sulle tematiche “oggettive” legate alla condizione di vita degli Zingari, che sul quelle “soggettive” riguardanti i loro atteggiamenti e valori – significa fornire alla società un’informazione accurata in argomento. In particolare, è fondamentale che sia i rappresentanti delle autorità (politici, insegnanti, forze dell’ordine, operatori sociali e sanitari ecc.), sia gli studenti di ogni ordine e grado scolastico siano fatti destinatari di messaggi veritieri sulla realtà zingara contemporanea. Nel contempo, è necessario evitare l’approccio semplicistico (e scientificamente infondato) del “siamo tutti uguali”, in favore di quello riassunto dallo slogan “diversità infinita, in infinite combinazioni”.

Operare per una “società delle differenze” vuol dire anche fornire il modo, ai minori zingari e alle loro famiglie, di sentirsi davvero parte di essa.

# Le politiche sociali a favore di bambini e adolescenti stranieri

## 1. Una rivoluzione di diritto

*Mauro Valeri*  
sociologo  
e psicoterapeuta

Per affrontare adeguatamente il tema dell'accoglienza e dell'integrazione dei minori stranieri in Italia, è oggi necessaria una riflessione più generale su quella sorta di "rivoluzione copernicana" che ha radicalmente trasformato l'approccio giuridico al minore straniero: da soggetto senza specifici diritti, a soggetto a cui sono riconosciuti diritti in quanto figlio di lavoratore regolare, fino a giungere a essere riconosciuto come specifico soggetto di diritto in quanto minore. È una "rivoluzione" che è avvenuta nell'arco di appena un quindicennio e che ha fortemente segnato, e segna tuttora, le politiche sociali a favore dei minori stranieri, le quali, per risultare efficaci, debbono tener conto di situazioni assai differenziate tra loro perché molto diversi sono anche i bisogni espressi dai minori, per storia personale, Paese d'emigrazione, progetto migratorio, tipologia familiare, presenza di una rete di connazionali in Italia, presenza di legami affettivi con il Paese d'origine ecc. Tuttavia, se è indubbio che un'efficace politica di intervento deve saper valutare adeguatamente le differenze sostanziali che caratterizzano il variegato universo che qui condensiamo nel termine "minore straniero", è altrettanto indubbio che gli interventi dovrebbero avere tutti il medesimo obiettivo, e cioè la piena integrazione del minore. Questa sorta di riduzione della complessità, di riconoscimento delle differenze ma anche di un comune obiettivo finale, pone due differenti problemi: il primo è quello di riuscire ad avere la giusta attenzione ai casi specifici, che possono a volte caratterizzarsi per situazioni di forte disagio (e opportuno sarebbe approfondire i motivi reali di tali disagi), ma a volte possono anche essere casi in cui l'integrazione è già avviata e necessita soltanto di un limitato rinforzo; il secondo problema, quello forse ancora oggi poco definito, è il modello di società futura a cui si tende: il progetto di integrazione, infatti, oltre a essere realistico, deve anche avere chiari gli obiettivi che si vogliono raggiungere. In altri termini: quale società futura ci proponiamo di costruire? Quale percorso integrativo si propone oggi ai bambini e agli adolescenti stranieri?

## 2. Un universo in crescita

Il dato da cui conviene partire è quello statistico. Sebbene vi siano ancora molti problemi relativi a una corretta e unitaria rilevazione statistica del fenomeno, secondo i dati più attendibili (Istat) al 1 gennaio 2000 erano poco meno di 230 mila i minori stranieri regolarmente residenti sul nostro territorio. Si tratta di

minori nati in Italia da genitori stranieri, o che si sono ricongiunti con i genitori emigrati in precedenza. Non rientrano in questo conteggio i minori “senza residenza”, gli adottati, né i figli di coppie miste o i Rom e Sinti che vivono in Italia che, con troppa faciloneria, vengono in genere inseriti nelle statistiche e nelle tipologie generali dei minori stranieri, creando più che altro confusione tra chi è straniero giuridicamente e chi lo è (o dovrebbe esserlo) soltanto da un punto di vista culturale. D'altra parte, anche se tra gli stranieri residenti abbiamo anche minori che non hanno nulla a che vedere con i processi migratori, è pur vero che la gran parte dei minori censiti proviene da Paesi a forte spinta emigratoria. Sebbene in termini assoluti il dato statistico possa apparire ancora abbastanza limitato, nel caso specifico italiano esso rappresenta un indicatore estremamente interessante. Innanzi tutto ci segnala che i minori sono il 18 per cento di tutta la popolazione straniera residente regolarmente in Italia; è una percentuale elevata, anche se confrontata con altre realtà europee, e dimostra come la popolazione straniera in Italia tenda ormai a stabilizzarsi sul territorio. E ciò appare anche confermato dal fatto che le presenze dei minori sono più significative proprio in quelle regioni dove gli stranieri appaiono più radicati e integrati. Il secondo aspetto interessante è che i minori stranieri sono oggi oltre il 2% della popolazione minorile generale: ogni 100 minori residenti, almeno 2 sono stranieri. Come vedremo, questo è un dato utile anche per tentare raffronti tra la popolazione minorile italiana e quella straniera. Inoltre, sempre secondo le stime più attendibili, nel solo ultimo anno il numero di minori stranieri è aumentato di almeno 40 mila unità, per effetto delle nascite in Italia (circa 21 mila), e dei ricongiungimenti familiari (circa 22 mila): se si tiene conto che appena tre anni fa le stime ufficiali parlavano di 125 mila minori stranieri, è facile osservare come la loro presenza sia in rapido aumento. Con tutte le cautele necessarie, indispensabili quando si utilizzano i dati statistici in questo settore, è comunque indubbio che questi minori stranieri rappresentano una sorta di “futuro che avanza”: molto probabilmente saranno i futuri cittadini, di certo sono i portatori di una società nei fatti multietnica e multiculturale, di cui molto si parla, ma di cui non si riescono ancora a tracciare con nitidezza i contorni e le caratteristiche.

### 3. La cittadinanza negata

Tuttavia, l'ostacolo principale che gran parte di questi minori incontra ancora oggi è un'evidente chiusura nell'acquisizione della cittadinanza. Infatti, la legge 5 febbraio 1992, n. 91, sebbene abbia recepito alcune significative innovazioni che coinvolgono anche i minori stranieri (modifiche relative alla concessione della cittadinanza agli stranieri, possibilità da parte anche della madre di trasmettere la propria cittadinanza ai figli ecc.), di fatto mantiene una impostazione, relativamente all'acquisizione della cittadinanza, basata essenzialmente sul “diritto di sangue” (*ius sanguinis*): i minori figli di stranieri sono considerati a tutti gli effetti come stranieri fino al compimento della maggiore età. In particolare il comma 2 dell'art. 4 recita: «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto le-

galmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data». Come è facile notare, per lo straniero nato in Italia non esiste un automatismo nell'acquisizione della cittadinanza italiana al compimento della maggiore età, poiché deve comunque dimostrare di avervi risieduto legalmente e senza interruzioni, così come deve esprimere, entro l'anno successivo, la propria volontà a voler acquisire la cittadinanza italiana. Lo *ius soli* è sì previsto, ma riguarda solo i figli di genitori ignoti o apolidi, o i figli che non seguono la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. È questa una scelta all'epoca condivisa anche da altri Paesi europei, ma oggi praticamente mantenuta soltanto dall'Italia, che comporta, per un minore nato e cresciuto in Italia, figlio di immigrati che da anni vivono in Italia e che non possono o non hanno interesse a cambiare cittadinanza, a dover essere obbligatoriamente uno straniero. E se si tiene conto che fino a non pochi anni fa, il minore poteva essere espulso e doveva rientrare nel Paese d'origine dei suoi genitori, Paese di cui lui a volte aveva sentito soltanto parlare, si può ben comprendere in quale situazione di "limbo identitario" hanno vissuto migliaia di minori stranieri. Tant'è che alcuni recenti studi sulle cosiddette seconde generazioni in Italia stanno segnalando, con una certa preoccupazione, il forte disagio e la notevole marginalità in cui questi minori crescono, molte volte proprio perché sentono che, pur avendo l'aspettativa di integrarsi, la società li relega a "non cittadini" (e su questo aspetto il colore della pelle continua a rappresentare una variabile discriminatoria non indifferente, anche se quasi mai presa in esame). L'unica possibilità che ancora oggi ha un minore straniero di divenire cittadino italiano prima del compimento dei diciotto anni, è di acquisire la cittadinanza perché uno dei genitori diviene italiano e quindi trasmette la cittadinanza al figlio minore, sempre se convivente con lui.

È probabile che questa visione della cittadinanza italiana per discendenza o filiazione, corrisponda a un Paese più attento a tutelare i propri emigrati all'estero che non i nuovi arrivati e possibili futuri cittadini. Certo è che per un minore straniero l'attuale legge sulla cittadinanza rischia di rappresentare un vero e proprio disincentivo a integrarsi. E il paradosso appare ancor più evidente se si tiene conto che invece l'Italia è tra i Paesi più permissivi rispetto alla naturalizzazione per matrimonio, caso per il quale, peraltro, neanche sono previsti controlli se si tratti di matrimonio di comodo, e senza pretendere per legge che il nuovo cittadino dimostri una buona conoscenza della lingua e della cultura italiana. Questo paradosso presente nella legge sull'acquisizione della cittadinanza ben rappresenta le strane chiusure e le altrettanto strane aperture, anche da un punto di vista normativo, del sistema italiano, che fortemente connotano il processo di integrazione del minore straniero.

Appare quindi evidente che, se interpretata in un'ottica di storia delle migrazioni, la legge 91/92 mantiene una visione del minore straniero come soggetto da tenere "fuori dalla porta" o quantomeno "in attesa sulla soglia", perché connesso alla figura più generale dello straniero inteso come potenziale soggetto "so-

cialmente pericoloso” (pericoloso anche soltanto perché povero) già presente nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) e nel relativo regolamento d’attuazione (regio decreto 6 maggio 1940, n. 635), che hanno rappresentato la normativa in materia per oltre mezzo secolo, secondo la quale lo straniero andava controllato costantemente sul territorio, limitandone i diritti e le libertà, ed espulso con una certa facilità (anche se il controllo alle frontiere era assai limitato).

#### 4. Figli di lavoratori stranieri

Negli anni dell’immediato dopoguerra, contraddistinti da consistenti movimenti migratori, a cui l’Italia partecipa essenzialmente come Paese di emigrazione, emerge con forza la figura dell’immigrato straniero lavoratore che viene da noi recepita prima in diverse circolari ministeriali, e poi nella legge 30 dicembre 1986, n. 943 (*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*), che rappresenta il primo provvedimento destinato a regolare un aspetto consistente del fenomeno immigratorio, quello cioè relativo al mondo del lavoro. Si tratta in realtà di una legge che rendeva esecutiva la ratifica, avvenuta con legge 10 aprile 1981, n. 158, dei principi sanciti dalla Convenzione dell’Oil n. 143 del 23 giugno 1975, con la quale gli Stati si impegnavano a combattere le migrazioni clandestine e l’occupazione illegale dei lavoratori migranti. Tra le novità inserite dalla nuova legge vi è il riconoscimento al lavoratore straniero del diritto a farsi raggiungere dai propri familiari, aprendo così la strada alla stabilizzazione delle famiglie immigrate, e dando concretezza al rispetto della vita familiare garantito dalla Costituzione e da numerosi strumenti internazionali. Tuttavia, il ricongiungimento familiare va sempre inteso come una sorta di diritto/dovere, nel senso che la riunificazione è possibile soltanto se il richiedente è in grado di assicurare ai familiari “normali condizioni di vita”, garantendo requisiti legati prevalentemente al reddito e all’alloggio. Al fine di rendere fruibile tale diritto, la legge prevedeva alcuni interventi utili a permettere al lavoratore di rispettare anche i necessari doveri di genitore. Veniva quindi previsto il riconoscimento, ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti in Italia e alle loro famiglie, della parità di trattamento e della piena uguaglianza rispetto ai lavoratori italiani. Ciò voleva dire che anche i figli dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti - siano essi ricongiunti o nati in Italia - avevano la garanzia dei diritti relativi all’utilizzo dei servizi sociali e sanitari, all’istruzione, all’alloggio e al mantenimento dell’identità culturale. La legge 943/86 segna, quindi, il primo importante passaggio a una nuova fase di diritti e quindi anche di politiche sociali a favore dei minori stranieri.

Anche la successiva legge 28 febbraio 1990, n. 39 (nota come legge Martelli) ha inserito importanti novità in materia migratoria: eliminazione della clausola geografica per i rifugiati (con positive ricadute anche sui minori rifugiati), flussi programmati, ampliamento delle tipologie di ingresso, regolamentazione dei casi di espulsione, maggiore tutela giurisdizionale dello straniero ecc. Anche se

non veniva preso in considerazione alcun significativo intervento specificatamente rivolto ai minori, il notevole ampliamento delle possibilità di integrazione rivolte agli adulti, permetteva comunque di migliorare sensibilmente le condizioni e le prospettive dei figli che soggiornavano in Italia. In tal modo, sia la legge 943/86 sia la legge 39/90, pur non considerando ancora i minori stranieri come autonomi soggetti di diritto, gli riconoscono diritti essenzialmente in quanto figli di lavoratori stranieri. È un riconoscimento importante, che tuttavia non sempre permetteva un'adeguata tutela del minore; basti pensare che il diritto a permanere in Italia veniva riconosciuto al genitore soltanto se occupato; ne consegue che la perdita del lavoro rischiava di coincidere con l'espulsione del lavoratore disoccupato e della sua famiglia.

Il limitato numero di minori stranieri censiti come presenti sul territorio, così come una certa propensione a considerare l'immigrazione un evento temporaneo da gestire con forme di emergenza (la stessa legge 39/90 mantiene proprio sui minori l'aspetto di "norme urgenti" esplicitate nel titolo, che ha fortemente ridotto la portata del progetto di legge iniziale), hanno fatto sì che per molti anni il problema sia stato gestito in maniera quantomeno disattenta, sebbene l'aver previsto comunque un coinvolgimento dei minori stranieri tra i soggetti che, seppur indirettamente, hanno diritti riconosciuti, ha di fatto permesso l'avvio di un processo di integrazione per molti minori che oggi risiedono regolarmente in Italia.

Se però teniamo conto che sia la legge 943/86 sia la legge 39/90 sono state emanate prima del 1992, non possiamo che ribadire l'astoricità della visione contenuta nella legge 91/92. D'altra parte, pochi mesi prima dell'approvazione della legge di riforma sulla cittadinanza, l'Italia, con la legge 27 maggio 1991, n. 176, aveva ratificato e resa esecutiva la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, che, sebbene non direttamente rivolta al minore straniero immigrato e tenuto conto che si tratta essenzialmente di una legislazione di principi e di impegni, contiene comunque alcune importanti indicazioni su quali diritti garantire ai minori proprio in quanto minori e su come affrontare il tema del rispetto delle differenze (o meglio dei diritti) culturali, sempre all'interno di una prospettiva di universalismo dei diritti dei minori. Proponendo un approccio essenzialmente opposto a quello della legge 91/92, che mantiene in forte contrapposizione il cittadino e lo straniero, e ribadendo alcune indicazioni contenute nella legge 943/86, la Convenzione esprime il tentativo di trovare un equilibrio tra universalismo dei diritti e rispetto delle diversità, equilibrio estremamente difficile, che ha il suo perno nel concetto di "superiore interesse del minore", concetto già di difficile trascrizione nella realtà quotidiana, e ancor più complesso se utilizzato per rileggere i diritti dei minori coinvolti nei processi migratori, soprattutto in una realtà quale quella italiana da molti considerata fondamentalmente monoculturale, monoreligiosa, "monocolore", e ancora vittima di un provincialismo culturale che in diversi casi diveniva vera e propria cattiva coscienza (basti pensare alla pesante rimozione dell'esperienza coloniale o alla resistenza a valorizzare in maniera non folklorica le minoranze etniche presenti sul territorio).

## 5. Una scuola di diversità

Come in altri Paesi europei, la riflessione relativa all'inserimento dei minori stranieri ha avuto il suo luogo privilegiato nella scuola, dove i minori intanto venivano iscritti e il cui arrivo è stato affrontato in un'ottica positiva, anche se espressa attraverso una serie di circolari (la prima è del 1989) che non riuscirono mai a dar vita a una legge organica, ma che comunque rappresentavano un notevole passo avanti rispetto a una legislazione risalente al 1925. Con una decisione coraggiosa, il nuovo approccio si basava sul diritto/dovere all'istruzione da parte di tutti i minori presenti sul territorio, in conformità con quanto previsto dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (recepita ad esempio nella Circolare ministeriale del 31 dicembre 1991, n. 400, che permetteva l'iscrizione nelle scuole anche ai minori irregolari). È stata una scelta coraggiosa anche perché ha comportato la necessità di superare una serie di difficoltà di carattere amministrativo e politico (basti pensare alle difficoltà legate al riconoscimento di titoli o alla comparazione dei sistemi scolastici), al fine di evitare che l'ammissione alla scuola, la determinazione della classe di iscrizione e l'assegnazione della classe diventassero veri e propri traumi per il minore straniero. In tal modo si è riusciti a garantire l'inserimento scolastico di molti minori stranieri e a prevenire il rischio di coniugare le limitazioni normative con una visione negativa della diversità culturale di cui sono portatori i minori stranieri.

D'altra parte, esperienze quali le "classi speciali" per minori stranieri sono state - e lo sono ancora oggi - una realtà in molti Paesi europei. Per fortuna in Italia questa scelta è stata evitata, proprio per la volontà di ritenere positivi gli elementi di diversità culturale, riprendendo un altrettanto coraggioso approccio già adottato in altre esperienze di "diversità", come quella relativa ai portatori di handicap. Tuttavia, è anche opportuno sottolineare come questo riconoscimento positivo della diversità di cui i minori stranieri sono portatori, sia avvenuto in assenza di quelli che in altre esperienze europee erano stati i prerequisiti fondamentali. Il primo prerequisito riguarda la decisione di "scegliere" i propri immigrati. L'Italia, invece, ha preferito non scegliere i flussi migratori, così come il nostro Paese non è stato realmente scelto come meta definitiva dagli immigrati, che vi giungevano per transito o perché altri Paesi avevano adottato misure d'ingresso più severe. Tutto ciò ha determinato una frammentazione delle comunità straniere, provenienti, in genere, da Paesi di cui si aveva un'idea quantomeno approssimativa della cultura e della lingua. Il secondo prerequisito è la presenza sul territorio di una reale rappresentanza degli immigrati (che in genere sono i reali promotori della cultura e della lingua d'origine). Al di là di alcune lodevoli iniziative adottate in applicazione a quanto previsto dalla legge 943/86, questa rappresentanza non è mai stata reale, probabilmente anche per la presenza di un'immigrazione ancora poco stabile. In questo quadro, l'accettazione delle diversità linguistiche e culturali da parte della scuola (dove ancora oggi si conta la presenza di oltre 170 gruppi nazionali), ha di fatto messo a dura prova una concreta realizzazione del mantenimento della cultura e lingua d'origine. Inoltre, va segnalato che la valorizzazione della diversità etnico-linguistica adottata dalla

scuola (come previsto dalla nota circolare ministeriale 205/90, che ha rappresentato il punto di riferimento per gli anni successivi, almeno per quanto riguarda l'assegnazione delle classi), è una delle scelte possibili; poca attenzione è ad esempio stata assegnata ad altre diversità, come quella relativa al colore della pelle, che pure ha un suo significativo peso nei pregiudizi. Infine, non va dimenticato che nelle politiche migratorie, l'attenzione al mantenimento della lingua e cultura d'origine era inizialmente connessa a un'ipotesi di permanenza temporanea degli immigrati: si dava in tal modo l'opportunità allo straniero (e soprattutto al minore) di mantenere la propria cultura in visione di un suo non lontano rientro in patria, mettendone però di fatto a repentaglio una reale integrazione.

È comunque indubbio che il tipo di approccio adottato dalla scuola italiana ha aperto le porte a migliaia di minori stranieri, avviando anche un'utile riflessione sul problema culturale.

Ciò ha però determinato, per il nostro Paese, un cammino estremamente articolato in materia di integrazione dei minori, che fa del "caso italiano" un caso anomalo in Europa, poiché il presupposto su cui si è basata per anni l'integrazione è stata la non uguaglianza giuridica tra minore straniero e minore italiano, ma, allo stesso tempo, il ritenere la diversità culturale un valore positivo, senza però avere a disposizione strumenti e politiche idonee per una corretta valorizzazione della diversità. Si potrebbe evidenziare in questo modello una certa "schizofrenia", per cui al minore straniero si impediva di fatto di essere un cittadino italiano, ma - almeno nella (sola) realtà scolastica - veniva valorizzata la sua diversità culturale.

## 6. Un nuovo modello di integrazione

Dopo diversi anni di "quasi stasi" (a eccezione del DL 16 luglio 1996, n. 376 con cui viene ampliata la possibilità del ricongiungimento familiare), caratterizzati comunque da un continuo aumento della presenza dei minori stranieri, si arriva alla recente legislazione sull'immigrazione, che apre una nuova fase, molto importante per l'integrazione dei minori. La nuova legislazione ha infatti cercato di ridurre questa situazione di "schizofrenia", soprattutto tentando di avvicinare, almeno da un punto di vista normativo, il minore straniero al coetaneo italiano, tenendo anche conto delle notevoli evoluzioni che anche in Italia aveva avuto la riflessione sui diritti universali del minore. Dall'insieme delle nuove norme (e cioè: la legge 6 marzo 1998 n. 40, il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; il decreto del presidente della Repubblica del 5 agosto 1998; il decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113; il decreto del presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394) emerge la proposta di un nuovo modello di integrazione che ha notevoli ripercussioni anche sulla realtà dei minori, sia in quanto figli di stranieri maggiormente tutelati, sia in quanto soggetti di specifici interventi di tutela. Ciò dipende anche dal fatto che, per la prima volta, il tema dell'immigrazione viene affrontato in un'ottica diversa, maggiormente aderente alla realtà migratoria considerata ora come un fenomeno strutturale e soprattutto in cui il minore, in

quanto tale, è un soggetto di diritto, probabilmente il più bisognoso di tutela, tanto che la legge 40/98 gli dedica un intero titolo (titolo IV). Inoltre, molto opportuno appare l'esplicito riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, quasi a dimostrare che il presupposto su cui ci si è voluti muovere è il rafforzamento dell'universalismo dei diritti del minore. Illuminante in tal senso è l'art. 28, comma 4, che riferendosi direttamente alla Convenzione di New York (art. 3, comma 1), ribadisce che «in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo». Altra importante novità è che con il termine di minore straniero si intende non soltanto il minore figlio legittimo o naturale di genitori stranieri, ma anche il minore affidato a un cittadino straniero ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Tenendo conto di quelli che sono stati definiti i quattro capisaldi della nuova politica migratoria, possiamo così riassumere le principali novità, concentrandoci sulla condizione dei minori.

- Lotta alla clandestinità. Le nuove misure di contrasto alla clandestinità hanno posto maggiore attenzione alla figura del minore straniero, considerato ora come una delle potenziali vittime dell'immigrazione irregolare, tanto che sono previsti aumenti di pena nel caso in cui l'immigrazione illegale coinvolga specificatamente un minore. Il legislatore ha quindi preso atto che il minore straniero è un soggetto a rischio di sfruttamento e di riduzione in schiavitù, una "merce pregiata" di quella che viene ormai definita una vera e propria nuova tratta di esseri umani (come ribadito anche nella legge 3 agosto 1998, n. 269). Proprio per tutelare il minore straniero vittima di sfruttamento, la legge prevede misure di protezione sociale, volte a tutelare il minore coinvolto in questi traffici, proponendo un percorso protetto di inserimento.
- Maggiori garanzie agli irregolari, attraverso il rispetto dei diritti della persona. In quest'ottica, che raccoglie molte delle indicazioni contenute nelle principali convenzioni internazionali, ai minori presenti a qualunque titolo sul territorio, sono garantiti gran parte dei diritti fondamentali, come le cure sanitarie e l'obbligo scolastico, proponendo anche l'ammissione in classe in base all'età. Inoltre, è stato innalzato a 18 anni il limite per la non espellibilità dei minori, prevedendo anche un permesso di soggiorno per "motivi familiari", se il minore, a prescindere dall'età, convive con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, di nazionalità italiana.
- Pieni diritti garantiti ai regolari. In questo caso il minore straniero regolarmente presente sul territorio beneficia delle maggiori tutele garantite ai genitori - che debbono essere anch'essi regolarmente presenti sul territorio - relative all'attività lavorativa, all'alloggio, alla sanità, alle pensioni, al ricongiungimento familiare ecc. Tuttavia, anche in questo caso, e pro-

prio in alcuni articoli dedicati al ricongiungimento familiare, emerge la scelta del legislatore di riconoscere al minore specifici diritti in quanto minore: così, per la prima volta, è prevista anche la possibilità per un minore regolarmente presente in Italia di chiedere il ricongiungimento con un genitore naturale. Inoltre, il minore vede riconosciuti maggiori garanzie anche in merito al rilascio e al rinnovo del proprio permesso di soggiorno individuale e quindi sulla sua permanenza in Italia, a prescindere dalla condizione giuridica e dalle scelte dei propri genitori. Molto importante è l'inserimento della carta di soggiorno - il cui titolare può essere anche un minore di 14 anni - che può essere concessa dopo 5 anni di soggiorno regolare, e che permette di poter svincolare la permanenza in Italia a una prestazione economica, aprendo maggiori possibilità di integrazione.

- **Garantire il pluralismo.** Al fine di riuscire, attraverso un più concreto rispetto delle diversità culturali, a gestire con maggiore consapevolezza il passaggio, inevitabile, a una società multiculturale e multietnica, sono previste alcune importanti aperture verso una maggiore partecipazione alla vita politica e culturale degli stranieri, specie dei "lungo residenti" e dei titolari della carta di soggiorno. In tal modo, si passa da un modello duale, che vedeva contrapporsi cittadino e straniero, a un modello plurale, in cui entrano in gioco soggetti che, pur restando stranieri, beneficiano di gran parte dei diritti senza per questo divenire cittadini. Si torna in questo caso sul problema dei diritti culturali e religiosi, che dovrebbero comunque tener conto della difficile mediazione tra universalismo e relativismo.

Riprendendo una lettura proposta dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati alla fine dell'anno scorso, si può sostenere che anche per quanto riguarda la realtà minorile, appare evidente che mentre sui primi due punti si sono registrate le maggiori iniziative di applicazione concreta di quanto previsto dalla legislazione, sugli ultimi due punti ancora molto appare da fare, quasi a sottolineare una difficoltà insita nel nostro sistema a trasformarsi attraverso un reale riconoscimento dei diritti e un sereno confronto con le diversità. L'integrazione del minore straniero, quindi, avviene oggi attraverso diversi percorsi: maggiori garanzie alla famiglia immigrata, ma allo stesso tempo anche maggiori garanzie al minore in quanto tale.

## **7. Una rivoluzione da perfezionare**

D'altra parte, se con la nuova legislazione sembra che si sia giunti a una sorta di uguaglianza giuridica tra minore italiano e minore straniero, almeno per quanto riguarda i principali aspetti della vita quotidiana, è importante oggi tener conto di alcuni significativi rischi che sembrano prospettarsi e che potrebbero ostacolare un idoneo percorso integrativo.

Innanzitutto, bisogna tener conto che, trattandosi comunque di minori immigrati, la scelta di riconoscere i diritti fondamentali anche ai minori irregolari rischia di rendere la condizione di irregolarità e di illegalità “concorrenziale” rispetto a quella regolare, ribaltando in tal modo le ipotesi di fondo della stessa legge, che ha voluto rendere “convenienti” le permanenze regolari. È un rischio insito in molte delle iniziative a carattere universalistico, che impone scelte di aggiustamento. Lo sforzo, ovviamente, non deve essere tanto quello di penalizzare gli irregolari, quanto quello di premiare in maniera più netta i minori regolari. Sul piano degli interventi ciò potrebbe realizzarsi se si accettasse finalmente di passare a una fase non più schiacciata sulle continue emergenze e sulla prima accoglienza, ma mirante alla reale integrazione.

Un altro evidente rischio è quello che l’uguaglianza garantita al minore anche regolare sia sostanzialmente “temporanea”, poiché al raggiungimento della maggiore età il minore straniero rischia di trovarsi in una condizione di disuguaglianza in quanto si scopre realmente svantaggiato rispetto al coetaneo italiano, e ciò anche per quanto previsto dalla legge 91/92. Sarebbe quindi auspicabile anticipare quanto più possibile un reale riconoscimento dei diritti al minore, in modo da non far coincidere la maggiore età con una perdita di tutela. Ciò impone di prevedere specifici interventi che “accompagnino” il minore straniero nella fase di passaggio alla maggiore età.

Un terzo rischio è che all’uguaglianza giuridica non corrisponda, già nella fascia minorile, un’analoga uguaglianza delle opportunità, “a parità di altre condizioni”. In Italia si parla ormai da alcuni anni di come ridurre quel “razzismo istituzionale” che contraddistingue tutti i sistemi sociali che non si sono adeguatamente confrontati con la presenza di altri gruppi nazionali, e che non hanno adottato significativi interventi aggiustativi. Esempi di “razzismo istituzionale” sono presenti un po’ dovunque, e spesso anche in profondità: nelle scuole, dove gli strumenti didattici appaiono molte volte ancora ben lontani dai propositi enunciati dalla pedagogia interculturale; nelle istituzioni, spesso ancora incapaci a confrontarsi realmente con utenti che provengono da altre culture e che trovano difficoltà anche nel semplice accesso ai servizi; nella società, dove il lavoro e l’alloggio regolare sembrano ancora un diritto per alcuni e non per tutti. Anche per questo, l’istituzione di servizi “ponte” dovrebbe essere favorita e adeguatamente sottoposta a monitoraggio. Una realtà che desta assai preoccupazione è quella dei minori stranieri in istituto. Nella ricerca condotta nel 1998 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza (*I bambini e gli adolescenti “fuori dalla famiglia”*) risulterebbe che i minori stranieri ricoverati in istituti assistenziali e strutture educative rappresentano ancora il 12 per cento (distribuito tra oltre 80 nazionalità diverse, soprattutto albanese e marocchina), dato molto più elevato se riferito al rapporto percentuale relativo all’iscrizione anagrafica (in cui i minori stranieri, abbiamo visto, sarebbero circa il 2% della popolazione). Giustamente, già nel commento dei ricercatori si sottolineava come, anche tenendo conto dell’estrema difficoltà nel raffronto tra i due universi, tale dato rappresenti «un campanello d’allarme sulle capacità di reale accoglienza e integrazione degli stranieri nella nostra comunità». Molto importante sarebbe

comprendere i motivi che portano i minori a fare il loro ingresso in queste strutture, poiché da altre ricerche appare evidente che mentre il minore italiano viene inserito in questi istituti soltanto nei casi di grave situazione familiare, per il minore straniero l'esperienza dell'istituto è spesso dovuta soltanto a difficoltà di tipo economico da parte del genitore.

Se queste situazioni di discriminazione avessero ulteriori conferme, come è facile ritenere, allora il distacco tra uguaglianza giuridica e disuguaglianza sostanziale richiederebbe l'adozione di specifiche e temporanee "azioni positive", volte proprio al superamento della condizione di svantaggio in cui verrebbe a trovarsi il minore straniero in quanto straniero (come per altro riconosciuto in tutta Europa, e in Italia recepito in passato anche dalla legge 216/91). Questo discorso trova ancor più peso se si considera che gran parte dei minori oggi residenti in Italia hanno vissuto (e spesso interiorizzato) questa discriminazione. Nei loro confronti dovrebbero quindi attuarsi politiche specifiche, che però hanno come prerequisito un'attenta indagine sulle cause di una tale situazione. Diversa forse è la situazione per quei minori che nascono oggi in Italia o che vi giungono, che potranno beneficiare delle tutele previste dalla nuova legislazione e per i quali l'integrazione dovrebbe seguire un percorso meno tortuoso, ma di sicuro è anche la generazione che chiederà la piena applicazione dei diritti.

Indispensabile e non più rinviabile appare anche una più attenta rilevazione statistica dei dati, evitando ancora quella ben nota confusione terminologica, che impedisce di avere un quadro complessivo del fenomeno: ciò è dovuto anche al fatto che in Italia, per prassi, ogni amministrazione conteggi e si prenda carico dei minori stranieri che ritiene più opportuno. Alcune amministrazioni ad esempio ritengono per loro indispensabile considerare stranieri i minori "culturalmente stranieri"; altre ancora considerano fondamentale solo il concetto di minore "giuridicamente" straniero. Senza voler mettere in discussione l'autonomia amministrativa, si potrebbe comunque prevedere un centro di elaborazione dati, idoneo a raffronti e monitoraggi della realtà.

Questo problema rimanda ad un altro nodo, che possiamo definire gestionale. Infatti, le politiche relative al minore straniero sono proposte oggi da soggetti assai differenti, con scarsissime esperienze di reale coordinamento. Ad esempio, in molte amministrazioni la competenza sui minori stranieri è spesso sia dell'ufficio che si occupa in generale dei problemi dei minori, sia dell'ufficio che si occupa di immigrazione. In molte realtà le politiche di integrazione rischiano di differenziarsi sensibilmente a seconda degli assessorati coinvolti: per cui a scuola al minore viene proposta una forte valorizzazione della cultura d'origine, mentre poi i servizi sociali propongono modelli incentrati essenzialmente sull'assimilazione, a differenza dei servizi sanitari che invece offrono servizi specifici se si è immigrati. Il problema non è più tanto se ritenere il minore straniero essenzialmente un minore o se ritenerlo prevalentemente uno straniero. Si tratta di avere un obiettivo comune, e soprattutto avere un'idea abbastanza chiara del minore straniero. Bisogna quindi compiere un salto di qualità anche nell'analisi, considerando il minore straniero una figura specifica, non più soltanto analizzabile come un sogget-

to “tra” due mondi, ma come abitante di un vero e proprio “terzo territorio” che è realmente anche “altro” rispetto ai due mondi. Non sono infatti rari i casi in cui il minore si avvicina a modelli culturali che non appartengono né alla tradizione della cultura d’origine né a quella del Paese d’arrivo, quasi a confermare che è un soggetto portatore di “modernità”, anche dal punto di vista identitario. Il rischio invece è che lo si continui a schiacciare in uno dei due mondi, o a obbligarlo a una mediazione che invece non gli appartiene. Il minore straniero come soggetto nuovo, probabilmente più cosmopolita dei suoi coetanei italiani, richiede quindi una capacità gestionale assai articolata e una strutturazione dei servizi assai meno caotica.

Molto importanti saranno anche i risultati sui circa 150 progetti rivolti ai minori stranieri, che negli ultimi tre anni hanno utilizzato i fondi previsti dalla legge 285/97, da cui dovrebbe emergere una più dettagliata realtà nazionale. Così come importante sarà il recepimento a livello regionale della nuova legislazione, nonché l’avvio degli osservatori che dovranno tenere sotto controllo le possibili discriminazioni. Inoltre, una più idonea politica sociale potrà realizzarsi se verrà finalmente approvata una legislazione a favore dei rifugiati politici, che dovrebbe permettere di garantire le giuste tutele a un minore, quale quello rifugiato, che ben si differenzia da altre figure di immigrato.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, si dovrebbe dar voce ai minori stranieri nelle realtà anche istituzionali. È infatti impensabile oggi progettare programmi di integrazione senza tener conto anche del parere e delle aspettative dei soggetti che di questa integrazione dovrebbero beneficiare direttamente. D’altra parte, la storia delle migrazioni ci ha insegnato che i minori della seconda generazione reagiscono con molto più vigore alle chiusure della società autoctona, proponendo o comportamenti “devianti” o rivalutando appartenenze etniche o religiose ancor più chiuse dei propri genitori. E non è un caso che negli ultimi mesi si sia tornati a parlare con molta enfasi del problema della diversità culturale, quasi si inizi a percepire che sta finendo il periodo caratterizzato da quella che è stata definita “affabulazione antirazzista”, e si sta andando verso un passaggio forse più carico di tensioni ma anche più attento alla prospettiva futura. Il minore straniero sarà anche colui che ci obbligherà a misurarci con il nostro vero antirazzismo e con un’ipotesi ancora tutta da costruire di società multietnica e multiculturale, di cui oggi forse il solo reale soggetto è proprio il minore straniero, proprio per i diritti acquisiti e per le pluralità di cui è portatore.

# Bambini e giornalini

## 1. Leggere i fumetti

Roberto Farné  
pedagogista,  
professore associato  
di Didattica generale  
Università degli studi  
di Bari

Da quando i fumetti sono comparsi nella stampa periodica italiana per ragazzi, negli anni Trenta, hanno subito profonde trasformazioni dal punto di vista estetico e linguistico. Bisogna essere stati lettori dei “giornalini” che animavano l’immaginario preadolescenziale, soprattutto maschile, negli anni Cinquanta e Sessanta e poi non aver perso l’attenzione e l’interesse verso questo *medium* per rendersi conto che, accanto alle tracce che segnano la continuità di un modo di raccontare (un fumetto è comunque sempre riconoscibile come tale) e di alcune figure emblematiche passate indenni attraverso ogni sorta di turbolenza culturale e di cambio generazionale (*Tex* e *Topolino & C.* sono esempi di questa continuità) il mondo dei fumetti di oggi è in realtà profondamente diverso da quello di allora.

Nulla di strano se si pensa che, nello stesso arco di tempo sono cambiati in misura altrettanto significativa altri due repertori comunicativi importanti nella cultura per l’infanzia: la letteratura e la televisione. Se si guarda alla straordinaria ricchezza di scritture e alla grande varietà di proposte letterarie che caratterizzano il mondo dei libri per bambini di oggi, ci si rende conto che la letteratura per l’infanzia non è più quella che andava da *Pinocchio* a *Cuore*, dalle *Piccole donne* al *Piccolo Lord*. E così la televisione – ultima arrivata fra i *media* a occupare un posto di rilievo nel tempo libero infantile – oggi non ha più nulla a che fare con quella *Tv dei ragazzi* che, nata nel 1956 e morta esattamente 20 anni dopo, sembra non avere nulla in comune con ciò che i bambini vedono oggi.

Questa collocazione del fumetto tra letteratura e televisione per l’infanzia non intende semplicemente giustificare i tratti di un mutamento profondo che ha caratterizzato alcune espressioni della cultura per l’infanzia negli ultimi 40-50 anni. La lettura dei fumetti, almeno da quando diventa un fenomeno significativo della cultura di massa dei bambini e dei ragazzi nel nostro Paese, avviene in un ambiente in cui i libri da una parte e la televisione dall’altra definiscono un campo d’esperienza con i *media* che si consuma nel tempo libero e nello spazio domestico.

Nelle evidenti differenze fra la lettura di un libro, la visione di un programma televisivo e la lettura di un fumetto ci sono comunque delle relazioni pedagogicamente significative e non “perverse”, come qualcuno in passato ha cercato di dimostrare tuonando contro quelli che venivano rappresentati come i danni incalcolabili che le “insane” visioni e letture avrebbero causato alla personalità e all’educazione dei ragazzi.

Negli anni in cui i fumetti rappresentavano uno degli oggetti più potenti del

desiderio e dell'immaginario per i bambini e i ragazzi (uno stesso albo passava di mano in mano diventando esperienza condivisa, veniva letto e riletto, in molti casi di nascosto) erano in pochi a cogliere il fatto che i fumetti avevano in comune con i libri la pratica della lettura. Nella loro diversità, il libro e il fumetto sono entrambi testi stampati e impaginati, oggetti di una lettura che nella sua materialità ha molti tratti in comune fra i due *media*.

Per un bambino la lettura di un fumetto è per certi versi più semplice, per altri più complessa di quella di un libro. Più semplice perché l'impianto illustrativo su cui si basa il racconto a fumetti consente di cogliere il senso della narrazione (e quindi, in una certa misura, di leggere) anche da parte di bambini che non hanno ancora dimestichezza con la lettura del testo scritto. Il bambino, infatti, si avvicina ai fumetti prima di aver imparato a leggere e scrivere, trovando innanzi tutto piacevole la sua visività, e poi cercando di capire ciò che avviene dentro le immagini, collegandole le une alle altre, procedendo per tentativi e senza la mediazione di adulti, costruendosi una propria "competenza" poco alla volta, induttivamente e per esperienza diretta.

Rodari aveva notato molto bene la peculiarità di questa lettura quando scriveva:

«Fino a un certo punto, l'interesse principale del bambino al fumetto non è condizionato dai suoi contenuti, ma è in presa diretta con la forma e la sostanza dell'espressione del fumetto stesso. Il bambino vuole impadronirsi del mezzo, ecco. Legge il fumetto per imparare a leggere il fumetto, per capirne le regole e le convenzioni. Gode del lavoro della propria immaginazione, più che delle avventure del personaggio. Gioca con la propria mente, non con la storia»<sup>1</sup>.

Non si può non cogliere il fatto che nell'esperienza iniziale del bambino con i fumetti, egli si costituisca realmente come lettore, e che tale esperienza si pone in maniera contigua rispetto ai libri; per il bambino che inizia a prendere dimestichezza con la lettura (ma sarebbe meglio dire le letture) non c'è contrapposizione fra libro e fumetto, si tratta nell'uno e nell'altro caso di testi che richiedono modalità in parte diverse di decodifica. Una scala di valori che colloca il libro in una posizione di superiorità rispetto al fumetto non è generalmente il frutto dell'esperienza del bambino-lettore, ma gli viene trasmessa dall'esterno sulla base di categorie culturali e pedagogiche che operano una rigida semplificazione su una realtà decisamente complessa, dove i livelli alti e bassi di qualità estetica e narrativa non denotano il *medium* in sé, ma attraversano indifferentemente le produzioni di tutti i *media*.

Se, come si è detto, la lettura dei fumetti attira immediatamente il bambino per la (apparente) semplicità della sua tessitura iconica, essa manifesta anche la sua intrinseca complessità. La densità polisemica del fumetto è articolata su una elaborazione visiva e testuale fortemente ellittica e allusiva, su un inventario di convenzioni semantiche, su scelte e stili che privilegiano a volte la deformazio-

---

<sup>1</sup> Gianni Rodari, *Grammatica della fantasia*, Torino, Einaudi, 1973, p. 147.

ne, altre volte la semplificazione, altre ancora la ridondanza. Tutto ciò spinge il lettore ad acquisire una dimestichezza con “il linguaggio” del fumetto nei suoi aspetti generali e poi con le sue specifiche espressioni, in cui le differenze fra un fumetto e l’altro sono tutt’altro che irrilevanti<sup>2</sup>.

Affezionarsi a un fumetto, per un bambino o per un ragazzo, significa anche prendere familiarità con quel particolare linguaggio, praticare un sentiero di lettura che diventa sempre più battuto e agevole per quel lettore. Il fumetto affonda le sue radici nell’iconografia e nella letteratura popolare, caratterizzandosi come un *mass medium* proprio per la sua capacità di comunicare messaggi a un pubblico il più possibile vasto e indifferenziato di cui, non a caso, bambini e illetterati (i bambini in quanto illetterati) costituivano la parte più significativa. Questa vocazione popolare e infantile del fumetto è stata per lungo tempo alla base del suo discredito culturale, generato da un autentico pregiudizio: si parlava genericamente di fumetti come se si trattasse di un territorio indifferenziato che, osservato da lontano, appariva sostanzialmente arido e a tratti addirittura pericoloso, nel quale era consigliabile, soprattutto per i bambini, soggetti deboli e inesperti, non avventurarsi.

In quegli stessi anni, però, l’infanzia si stava attrezzando culturalmente sui fumetti; leggendoli avidamente imparava a conoscerli dall’interno, formava il proprio immaginario percorrendo nel concreto quei sentieri di lettura che gli adulti sconsigliavano. È stata negli anni la pratica diffusa della lettura dei fumetti, unita a una rivalutazione culturale e critica del *medium* a creare le condizioni per la caduta di quei vecchi pregiudizi, al punto che ora il fumetto è non solo pienamente legittimato come “letteratura”, ma anche omologato come linguaggio in ambito didattico.

Eppure il fumetto conserva tutte le sue capacità innovative e provocatorie e, come tale, è destinato a rimanere un terreno di appropriazione da parte dei soggetti più giovani, disponibili ad assumere come propri determinati linguaggi di rottura con la tradizione. Scontri e incomprensioni sul fumetto in questi ultimi anni non avvengono più sui temi del passato ma, per esempio, sulle forme di un *medium* che irrompe nel mercato cambiando alcuni schemi visivi e narrativi tradizionali, come nel caso dei *manga* giapponesi.

## 2. Il fumetto, oltre la tv

Si è detto che l’altro referente significativo è quello della tv: dalla fine degli anni Cinquanta essa ha costituito una presenza sempre più rilevante nel tempo libero infantile, sulla base degli stessi presupposti che caratterizzavano la significatività del fumetto: la forza attrattiva dell’immagine, la relativa facilità di acces-

<sup>2</sup> Sul fumetto, il suo linguaggio e le sue forme di espressione, esiste una consistente letteratura critica e semiologica. Fra i vari titoli: Roman Gubern, *Il linguaggio dei comics*, Milano, Milano Libri Edizioni, 1972; Pierre Fresnault-Deruelle, *Il linguaggio dei fumetti*, Palermo, Sellerio, 1977; Daniele Barbieri, *Il linguaggio del fumetto*, Milano, Bompiani, 1991.

so ai codici e alla comprensione, la rilevanza data ai temi fantastici-avventurosi, comunque di evasione. La *Tv dei ragazzi*, a scorrere i suoi palinsesti nell'arco di circa vent'anni, mostra un andamento chiaramente ricalcato su quello di periodici come *Il Corriere dei Piccoli*, *Il Vittorioso*, *Il Giornalino*. Si trattava, cioè, di una programmazione che alternava i momenti di evasione della *fiction* o di sceneggiati televisivi, alla rubrica di informazione e divulgazione culturale, all'intrattenimento ludico. In quei periodici, i fumetti e i racconti, la pagina dei giochi e le curiosità dal mondo, le rubriche illustrate su argomenti o avvenimenti di attualità pensati per i giovanissimi lettori, costituivano un impianto rassicurante di aspettative non disattese. Il "formato" per ragazzi, sia nei periodici che in televisione, era definito non solo dalla scelta di contenuti presumibilmente interessanti per soggetti di quell'età, ma anche dal loro trattamento nei rispettivi *media* e da un'intenzionalità educativa che pervadeva l'intera programmazione televisiva da una parte e l'impostazione giornalistica, dall'altra.

Bisogna pensare che la Rai, quando diede vita alla *Tv dei ragazzi*, non aveva che due punti di riferimento su cui costruire il proprio impianto di programmazione: l'uno era rappresentato dalla Bbc inglese, che aveva maturato una significativa tradizione nel campo dell'*educational* per bambini e ragazzi attraverso programmi in cui si cercava una felice sintesi fra istruzione e divertimento; l'altro era costituito dalla stampa periodica che in Italia si era affermata per quello stesso pubblico a partire dall'inizio del secolo e aveva conosciuto il successo proprio grazie ai racconti illustrati e poi ai fumetti. Prima dell'avvento della tv, quei periodici per bambini sono stati l'unico modello di educazione extrascolastica realizzato attraverso un *mass medium* che, per le sue caratteristiche, aveva nel fumetto il linguaggio di penetrazione più consistente.

Per tutto il periodo della *Tv dei ragazzi*, quindi fino alla metà degli anni Settanta, il rapporto fra i due *media* è stato di compresenza e, per certi aspetti, di interazione positiva; nei periodici non mancavano riferimenti, attraverso fumetti e rubriche, alla televisione, ai suoi programmi e personaggi di successo; mentre la *Tv dei ragazzi* contribuiva a far cadere certi pregiudizi sui fumetti. Essi diventavano oggetto di attenzione all'interno di programmi dedicati ai libri e, in generale, alle letture, oppure subivano adattamenti e trasposizioni, assumendo la forma di "fumetti in tv".

Con la scomparsa della *Tv dei ragazzi* nel suo impianto originario e con l'allargamento di un'offerta televisiva pubblica e privata tesa a conquistare ogni settore del pubblico oltre le tradizionali fasce orarie e con programmazioni aggressive dal punto di vista della caccia all'*audience*, la televisione diventava, a partire dagli anni Ottanta, il *medium* che avrebbe colonizzato il tempo libero infantile consumato in uno spazio domestico caratterizzato dalla tv-sempre-accesa. La morte de *Il Corriere dei Piccoli* a metà degli anni Ottanta - la testata in assoluto più gloriosa nella storia della stampa periodica per ragazzi in Italia e l'unica ad aver attraversato quasi tutto il secolo - segna ufficialmente la fine di un'epoca e di un modello pedagogico contrassegnati dalla presenza del "giornalino" come *medium* significativo di una cultura per l'infanzia orientata ad accompa-

gnare il bambino nella sua crescita, fino al momento in cui lui stesso si sarebbe sentito abbastanza grande da non avere più bisogno di quella lettura.

Oggi si parla molto della condizione dell'infanzia rispetto ai *mass media*, della pesante influenza che essi esercitano sui consumi, sull'immaginario, sui comportamenti. Discorsi per molti versi di seconda e di terza mano, che ricompaiono sostanzialmente uguali a ogni innovazione nel campo dei *media*. Tocca alla tv, al computer e ai videogiochi quello che è toccato in passato ai fumetti, al cinema, alla fotografia. È di volta in volta il *medium* di turno a essere demonizzato nei toni apocalittici di chi vede nell'innovazione, prevalentemente la minaccia di una perdita di qualità culturali e di valori educativi. Nel frattempo, il *medium* che qualche decennio prima era oggetto di quelle stesse accuse, viene ora valorizzato nelle sue potenzialità estetiche e comunicative e difeso come una specie rara a rischio di estinzione.

L'immagine di un bambino totalmente assorbito dal rapporto con la tv o con il computer, in una dimensione fruttiva dove il *medium* avvolge il soggetto, lo isola dal contesto e inibisce le sue facoltà comunicative e relazionali è quanto mai diffusa e fuorviante. In realtà le cose stanno diversamente: il *medium* che porta il soggetto in una autentica condizione di isolamento è il libro, non la tv e nemmeno il computer che, invece, consentono compresenze e interazioni. Leggere significa mettere fra parentesi il mondo che ci sta intorno e rinchiudersi temporaneamente in un isolamento che non sopporta interferenze e intrusioni da parte di chi, mosso da curiosità, mette gli occhi sulle pagine che stiamo leggendo, come se volesse "rubarci" la lettura.

Più ancora del libro, è il fumetto a richiedere una lettura inesorabilmente personale; infatti, mentre un testo scritto può diventare oggetto di lettura ad alta voce e di ascolto da parte di qualcuno (pensiamo all'esperienza del genitore o dell'insegnante che legge una fiaba ai bambini e a come, in questo senso, la lettura di un testo se ben fatta diventi esperienza condivisa e suggestiva), il fumetto inibisce questa possibilità. Leggere un fumetto significa entrare virtualmente in un mondo in cui la narrazione acquista un dinamismo, una concretezza viva e sonora impossibili da "recitare" ad alta voce. Solo il soggetto che accetta di chiudersi dentro il perimetro della pagina a fumetti e di dilatarla con la propria capacità immaginativa cogliendone le dimensioni polisemiche e sensoriali, può dire realmente di leggere un fumetto<sup>3</sup>. Una lettura che altri possono fare, individualmente, ma che non si può fare ad alta voce.

In questa doppia articolazione, da una parte di *mass medium* a tutti gli effetti, che partecipa alla costruzione dell'immaginario collettivo con il proprio universo visivo e narrativo, e dall'altra di testo che privilegia una lettura fortemente connotata in senso solipsistico, sta non solo la specificità del fumetto come *medium*, ma anche la qualità unica di questa esperienza di lettura. È proprio il frastuono multimediale, che si caratterizza a volte come un flusso audiovisivo continuo di suoni e immagini che fuoriescono dai molteplici schermi, a richie-

<sup>3</sup> Si veda in proposito: Marco Pellitteri, *Sense of comics*, Roma, Castelvechi, 1998.

dere, per una sorta di ecologia che è anche pedagogia dei *media*, il rafforzamento di quelle esperienze piacevoli di lettura in cui il soggetto si trova da solo con le proprie capacità di dare forma a un immaginario che gli viene proposto attraverso la lettura di un fumetto.

Di seguito prenderemo in considerazione alcuni ambiti della stampa periodica per ragazzi in cui il fumetto costituisce un punto di riferimento essenziale. La scelta ha tenuto conto sia della fascia d'età che, orientativamente, possiamo collocare fra i sei-sette anni e i dieci-dodici anni, con qualche incursione nell'età prescolare, sia della tipologia di testate o di modelli editoriali abbastanza rappresentativi della cultura fumettistica offerta ai bambini.

### 3. Fumetti in parrocchia

A mantenere la tradizione del periodico per ragazzi oggi è soprattutto *Il Giornalino*, settimanale pubblicato dalla casa editrice San Paolo, uscito per la prima volta nel 1924. La sua diffusione è stata per lungo tempo abbinata a quella di *Famiglia Cristiana* e avveniva essenzialmente nelle parrocchie; oggi, oltre a quella distribuzione che continua a essere la più consistente, circa il 25% della tiratura va nelle edicole e la diffusione complessiva è intorno alle 100 mila copie. *Il Giornalino*, che si è fortemente rinnovato a partire dagli anni Settanta, mantiene viva la tradizione dei periodici per ragazzi di orientamento cattolico, che hanno rappresentato storicamente in Italia un punto di riferimento educativo e culturale di grande importanza per la diffusione del fumetto.

Attualmente *Il Giornalino* ospita circa il 50% di fumetti e il restante 50% è suddiviso fra rubriche e giochi. Nel primo caso si tratta di corrispondenza con i lettori, notizie di sport e di attualità, o su personaggi celebri di ieri e di oggi. I giochi occupano la parte centrale del periodico e sono un inserto staccabile dove, oltre a labirinti, giochi di parole e di figure, ci sono istruzioni per costruire oggetti e per realizzare semplici disegni.

I fumetti sono da sempre la parte più attraente de *Il Giornalino*; affidati soprattutto ad autori italiani, tutti a colori e distribuiti su una gamma rappresentativa di diversi stili e generi narrativi, i fumetti de *Il Giornalino* rivelano molto bene sia la fascia d'età a cui il periodico si rivolge, quella fra i sette e i dodici anni, sia l'attaccamento a un impianto tradizionale del fumetto, sobrio e ordinato, immune dalle contaminazioni di un linguaggio che altrove ha rotto schemi e attuato innovazioni. Curati e corretti in ogni loro parte, i fumetti del settimanale esprimono una scelta estetica e pedagogica che si direbbe orientata a favorire una buona iniziazione alla letteratura fumettistica.

Nel cogliere la sinergia tra fumetto e *cartoon* televisivo, *Il Giornalino* "doverosamente" dà spazio a qualche personaggio-*serial*, che i bambini conoscono attraverso la tv e volentieri ritrovano sulle pagine a fumetti. Altrettanto doverosamente, questo periodico non dimentica di avere una *mission* educativa, che traspare dai contenuti e dai messaggi impliciti nei fumetti e nelle rubriche, ma che diventa esplicita in inserti didattici ben curati su determinati argomenti,

pronti per essere raccolti in una enciclopedia personale o per essere utilizzati in qualche ricerca scolastica.

Se è vero che l'attenzione al calendario liturgico e a importanti eventi ecclesiali scandisce il ritmo di fatti e ricorrenze a cui viene sempre dedicato un ampio spazio, è altrettanto vero che *Il Giornalino* non è un sussidio catechistico, né un periodico clericale per bambini; la sua cultura cattolica ha qui uno stile chiaro e pacato che non assume i toni pesanti dell'indottrinamento. L'immagine del lettore che *Il Giornalino* prefigura, è quella di un soggetto che si avvicina alla preadolescenza, curioso di conoscere, vivace e moderno, ma attento a mantenere il senso della misura e quindi non inserito nei fenomeni più eclatanti della moda e dei consumi dai quali, anzi, *Il Giornalino* cerca di difenderlo.

Nell'ambito della pubblicistica cattolica, bisogna ricordare anche *Il messaggero dei ragazzi* che rappresenta la versione moderna del supplemento *S. Antonio e i fanciulli* che i frati della Basilica di Padova iniziarono a pubblicare dal 1922 con *Il messaggero di S. Antonio*.

Il *Mera*, come viene amichevolmente chiamato questo giornalino dai suoi lettori, che orientativamente hanno dai 10 ai 14 anni, è un mensile di 90 pagine a colori con rubriche, articoli di informazione e attualità, giochi e fumetti. Sono i fumetti la parte più significativa di questa testata, che ha pubblicato opere di autori fra i più significativi della letteratura fumettistica, come Hugo Pratt, Dino Battaglia, Sergio Toppi, Jean Claude Mézières, Jean Michel Charlier. «Il *Mera* - si legge in una scheda di presentazione della rivista sul sito Internet de *Il messaggero di S. Antonio* - coinvolge i ragazzi proprio nell'età "difficile": quando escono di casa soli, più o meno ingenui, frastornati, affamati di scoperte, affetti ed emozioni, e fanno le loro scelte in un momento particolarmente importante della loro vita».

Ultimamente, a *Il messaggero dei ragazzi*, si è affiancata un'altra rivista, *Ciao amici*, per bambini dai 6 ai 9 anni. Anche questo "messaggero dei bambini" è mensile e rappresenta indubbiamente una scelta coraggiosa in un periodo in cui fumetti e giornalini per l'infanzia sembrano destinati a soccombere nei confronti della tv, vero e proprio "pifferaio magico" dei bambini.

#### 4. Casa Disney

Disney rappresenta non solo un punto di riferimento nella pubblicistica a fumetti per l'infanzia, ma anche un vero e proprio mondo dell'immaginario, grazie alla potenza multimediale che caratterizza una produzione estremamente articolata e pervasiva, di alta qualità tecnica e spettacolare. Potrebbe sembrare oggi che i fumetti siano un'appendice minoritaria del mondo disneyano, eppure, nel panorama dei messaggi e dei *media* che si rivolgono all'infanzia, le storie dei topi e dei paperi che da oltre mezzo secolo animano quel mondo, continuano ad avere un ruolo per molti versi unico.

Probabilmente *Topolino* è il primo periodico a fumetti con cui un bambino comincia a prendere familiarità, quando ancora non possiede con sicurezza

la capacità di leggere; il fatto è che le fisionomie e le psicologie di quei personaggi, certe trame e ambientazioni narrative appartengono già ai bambini prima che diventino lettori di fumetti e rappresentano quelli che, nel linguaggio della didattica, si definiscono pre-requisiti attraverso i quali si accede a determinate conoscenze.

Unico nel suo genere di periodico per l'infanzia, *Topolino*, soprattutto per la forza dei suoi *characters* e la qualità delle storie a fumetti, copriva un'arco di età decisamente ampio, che dall'infanzia arrivava fino alle soglie dell'adolescenza. Paperino e Topolino hanno raggiunto nell'immaginario collettivo un'autorevolezza che li colloca, per certi aspetti, fuori dai rigidi perimetri del *target* infantile o preadolescenziale.

I fumetti Disney costituivano tradizionalmente un'esperienza di lettura che durava a lungo e faceva sì che il soggetto, divenuto adulto, ne conservasse una memoria significativa al punto che, per molti, l'idea stessa del fumetto si associava innanzi tutto a quei prodotti. Questa sorta di traccia lunga e indelebile di un fumetto (forse l'unico a poter essere definito *mass medium* nel senso autentico del termine) che si era solidamente e positivamente depositato nella memoria personale, creava le condizioni per cui il soggetto adulto, divenuto genitore, trovasse in *Topolino* una sorta di approccio "naturale", di rassicurante presenza per il divertimento dei propri bambini. A differenza dei tradizionali periodici per l'infanzia, inevitabilmente collocati dentro una fascia d'età che segna anche la distanza fra l'adulto e il bambino, il periodico disneyano è riuscito a connotarsi come uno straordinario *trait-d'union* generazionale: il giovane genitore che compra *Topolino*, ovviamente per suo figlio o sua figlia, a volte trovava lui stesso un momento per gustare la lettura di quel fumetto, rievocando un'esperienza piacevole.

Oggi, questa presenza lunga e solida di *Topolino* si è molto accorciata e, per certi versi, indebolita comprimendosi negli anni di un'infanzia sempre più breve. Il bambino e la bambina, sollecitati da una straordinaria quantità di stimoli che propongono al loro immaginario altri suggestivi percorsi tra fumetti e altri *media*, tendono a uscire prematuramente da un ambito fortemente connotato come quello dei paperi e dei topi disneyani. Il periodico *Topolino* ha così subito, nel corso di una generazione, una progressiva erosione di pubblico soprattutto nelle fasce d'età "alte" che, se da una parte non gli ha impedito di rimanere la colonna portante dell'editoria disneyana, dall'altra ha favorito la ricerca, anche coraggiosa, di nuove rappresentazioni e declinazioni di un universo in grado ancora di mostrare forti potenzialità fantastiche e creative.

Si arriva così alla realizzazione di nuove testate come i mensili *MM* (*Mikey mouse mystery magazine*) e *PK* (*Paperinik new adventures*), che si rivolgono a un pubblico di non bambini con storie di sapore postmoderno collocate in suggestive e ricercate ambientazioni fra *noir* e fantascienza, e dotate di un eccezionale spessore visivo e narrativo. Esse rappresentano il tentativo coraggioso di forzare il *character* originario dei due personaggi, portandoli a esprimere dimensioni inquietanti e aggressive, che mettono alla prova i limiti e le possibi-

lità di cambiamento in un contesto fortemente strutturato e che non può permettersi di perdere le radici della propria identità originaria.

Le bambine da una parte e i piccoli sotto i sei anni dall'altra diventano altri due *targets* a cui la Disney si rivolge con prodotti editoriali mirati; nel primo caso è il mensile *Minni* a rivolgersi a quel pubblico di bambine che, in età di scuola elementare, è alla ricerca di una rivista che corrisponda alla loro identità di genere, identificando in *Topolino* un modello più orientato in senso maschile. Oltre alle storie a fumetti, in cui non viene meno la tradizionale qualità disneyana e dove Paperina e Minni sono i personaggi di riferimento, una serie di rubriche dal tono leggero e divertente, ma non prive di qualche utile spunto informativo, colorano di rosa questo *magazine*.

I più piccoli, a partire dai 18 mesi, hanno a disposizione *Bambi*, la rivista per gli anni più teneri. Caratterizzato dalla difficile ricerca di una estrema semplicità di "lettura" nella elaborazione di contenuti che non scadano nella banalità, *Bambi* è un giornalino che si fa notare per la cura dell'impianto grafico e la ricerca di una visività fortemente comunicativa.

L'analisi della produzione disneyana, che contiene altre testate oltre quelle appena citate, merita una notazione particolare: sfugge a molti che i fumetti di Topolino e Paperino che danno vita a questi giornalini sono italiani. La Walt Disney company Italia Spa è divenuta la casa editrice *leader* nel *publishing* disneyano e, in particolare, per ciò che riguarda la creazione dei fumetti. A questa posizione di indubbio prestigio, che aveva già le sue premesse negli anni in cui il marchio Disney era gestito da Mondadori, ha dato un contributo decisivo la sinergia fra due settori creativi strategici: da una parte quello più strettamente editoriale, che nell'arco di dieci anni ha arricchito il *publishing* con proposte innovative molto attente a valorizzare in tutte le possibili declinazioni, compresa quella *educational*, il *brand* disneyano; dall'altra il contributo decisivo dell'Accademia Disney. Voluta da Giovan Battista Carpi, autore fra i più intensi e creativi del fumetto disneyano, l'Accademia è una scuola di formazione e sperimentazione sulle tecniche e i linguaggi del fumetto, della sceneggiatura, dei *characters* disneyani; una sorta di officina creativa in cui operano e insegnano i migliori autori di quella "scuola italiana del fumetto Disney" che è riconosciuta come la migliore.

## 5. Un piccolo-grande fumetto

La centralità del fumetto come linguaggio per l'infanzia trova nella *Pimpa* uno dei suoi esiti creativi più riusciti. Nata nel 1975 e passata dalle pagine de *Il Corriere dei Piccoli*, la celebre cagnetta a pallini rossi disegnata da Altan è attualmente una rivista mensile di "giochi e letture per bambini che crescono", pubblicata a Modena da Franco Cosimo Panini.

Disegnata con un tratto infantile che racchiude le figure in un rassicurante e spesso contorno, la *Pimpa* si muove una realtà sospesa fra piccoli gesti quotidiani e aperture fantastiche, un piccolo mondo rivestito dei colori vivaci che ogni

bambino trova nelle matite e nei pennarelli del suo astuccio. Questa simpatica e intraprendente cagnetta è mossa da una curiosità che la porta “naturalmente” a comunicare con qualunque oggetto, che ovviamente gli risponde, e a offrire a chiunque ne abbia bisogno il suo aiuto generoso, anche se a volte un po’ pasticciona. A fare da “spalla” a Pimpa e al suo bisogno di novità e di stupore, è il padrone-papà Armando, incredulo di fronte alle esperienze che la cagnetta gli racconta, ma pronto ogni volta ad assecondare le sue nuove curiosità.

Le storie della Pimpa sono il risultato di una sapiente ricerca espressiva che porta Altan a spogliare il fumetto di tutto quanto può costituire artificio linguistico, riducendolo a una stupefacente semplicità, che si offre come un formidabile strumento di iniziazione alla lettura del fumetto. Oltre alle storie della Pimpa, il giornalino offre giochi e inserti da ritagliare, piacevolmente colorati e dove si ritrova qua e là il segno di Altan.

## 6. Scomparsi

In un panorama articolato e in parte volubile come quello dei periodici per l’infanzia, sono sempre meno le testate che si caratterizzano per tenuta e continuità e che, nel tempo lungo, diventano significative nella cultura per l’infanzia e nell’educazione alla lettura. Ermanno Detti, rifacendosi a uno studio sui giornalini per ragazzi compiuto da Giovanni Genovesi nel 1985, e verificando le testate presenti a distanza di 12 anni, mette in evidenza il mutamento quasi totale di questo panorama<sup>4</sup>. Un fenomeno che, se da una parte può essere letto come il segno di un dinamismo editoriale capace di stare al passo con i cambiamenti della cultura dei *mass media* rivolta all’infanzia è trainata soprattutto dalla tv e dai videogiochi, dall’altra mette in evidenza una precarietà di riferimenti sicuri e il prevalere di scelte che hanno il respiro corto delle mode o che non si danno i tempi e i modi per caratterizzarsi sul mercato e per costruire una nicchia significativa di pubblico. Impresa tutt’altro che facile in un settore editoriale che rimane in sé fragile e che, per conquistare l’attenzione e l’interesse delle bambine e dei bambini deve, da una parte, insinuarsi e trovare una propria visibilità fra gli altri *media*, dall’altra sapersi rivolgere anche agli adulti.

Dopo *Il Corriere dei Piccoli*, abbiamo assistito alla scomparsa di molti altri giornalini, alcuni dei quali hanno rappresentato delle perdite significative nel panorama editoriale di qualità per l’infanzia. Merita ricordarne, a titolo esemplificativo, almeno tre. Il primo è *L’illustrazione dei Piccoli*, una rivista prestigiosa e raffinata (secondo alcuni questo era precisamente il suo limite), che dopo alcuni tentativi non riuscì ad affermarsi. Eppure si trattava di un “esperimento” importante: quello di offrire ai bambini un periodico centrato soprat-

---

<sup>4</sup> Ermanno Detti, *La lettura e i suoi nemici*, Firenze, La Nuova Italia, 1998; Giovanni Genovesi, *25.000 lire di fumetto*, in “L’albero a elica”, 1985, n. 1.

tutto sulla suggestione visiva di immagini che avevano la capacità di informare e raccontare, e che davano vita a una rivista con un'attenzione estetica che era di per sé un indicatore di qualità educativa.

Coraggioso anche il tentativo dell'editore modenese Zanfi di proporre in Italia con *Op là*, *Leggo leggo* e *Scoperte doc*, tre testate che coprivano fasce d'età e interessi diversi dall'infanzia alla preadolescenza. Riprendendo e adattando in Italia tre analoghe testate francesi, rispettivamente *Pomme d'api*, *J'aime lire*, *Image doc*, il gruppo redazionale di Zanfi ha lavorato per offrire ai bambini un "giornalino d'autore" declinato su tre differenti testate, dove ogni fumetto, racconto, rubrica, illustrazione, si distinguesse per il tratto di qualità, che non è bastato, da solo, a garantirne il successo. *Leggo leggo* rappresentava il perno di questo progetto, un giornalino, come ha scritto Ermanno Detti, «che tutti i ragazzi fra i 6 e i 12 anni dovrebbero avere sul comodino o nella biblioteca. La qualità è tale che certamente costituisce una buona base per la formazione del piacere di leggere. Purtroppo il suo prezzo elevato lo rende sempre meno di "massa"»<sup>5</sup>.

Chiude con il n. 6 (settembre 2000) anche *GM magazine*, della Disney Italia, a dimostrazione che anche le grandi case editrici non sono immuni dai rischi e dalla fragilità a cui si espongono i giornalini. Eppure c'è da chiedersi perché questa rivista mensile delle Giovani marmotte, ben curata nell'impianto fumettistico e redazionale non abbia retto oltre sei numeri. Concepita come un autentico *magazine* per bambini, con una ricchezza di proposte che non si trova nelle altre testate disneyane e una capacità di articolare l'*educational* su un impianto grafico piacevolmente leggibile, *GM* ha sofferto, forse, della mancanza di un progetto che la rendesse visibile per questa sua specificità. In un'edicola riempita all'inverosimile di ogni merce mass mediale (giornali e fumetti, VHS e cd-rom, riviste e *gadgets*) in cui è praticamente impossibile soffermarsi, guardare, scegliere, i periodici per l'infanzia occupano spazi marginali e restano praticamente invisibili o schiacciati dai prodotti più forti.

## 7. Fumetti da Oriente

Non può mancare un riferimento ai *manga* (i fumetti giapponesi), che costituiscono la proposta innovativa, rispetto alla tradizione fumettistica occidentale (europea e nord-americana), a cui i bambini già dall'età di otto-nove anni mostrano un interesse tutt'altro che effimero. Il rapporto molto stretto fra *manga* e *anime*, questi ultimi soprattutto nella forma del *cartoon* televisivo, crea una sinergia estetica che ha un impatto estremamente suggestivo nell'immaginario infantile.

Anche se le forme e le espressioni del fumetto giapponese sono estremamente varie e coprono un pubblico che va dai bambini agli adulti, nel nostro

---

<sup>5</sup> Ermanno Detti, *op. cit.*, p. 185.

Paese sono stati i bambini e i ragazzi a cogliere la novità di un linguaggio che usciva dai canoni ordinari del fumetto nostrano. Al di là dei contenuti e delle singole storie, il “linguaggio *manga*” si distingue soprattutto per il dinamismo visivo che caratterizza le pagine di quei giornalini dove si riduce al minimo la presenza dei testi dentro e fuori dai *balloons*. La lettura di un fumetto giapponese, che spesso avviene come negli originali partendo da quella che per noi sarebbe l’ultima pagina, si affida essenzialmente all’azione e al movimento sia “interno”, cioè riferito alle figure e ai personaggi che lo esprimono, sia “esterno”, reso cioè attraverso un’impaginazione e un montaggio delle singole immagini estremamente dinamico.

I personaggi si muovono spesso in una vita ordinaria, ma straordinariamente vissuta, oppure in ambientazioni fantastiche dove il bene e il male assumono le fisionomie di personaggi dai poteri eccezionali che si contrappongono in una saga eroica ed epica senza fine. Correndo il rischio di una forte stereotipizzazione, non sfugge comunque la fisionomia diffusa e replicata all’interno di molteplici varianti, di personaggi con capigliature enormi e grandi occhi, protagonisti di storie in cui l’etica del mettersi alla prova e della necessità dello scontro è una sorta di motivo conduttore.

I *manga* (e gli *anime*) hanno rappresentato per i bambini il primo contatto con i prodotti di una cultura di massa giapponese, fumettistica e televisiva, che proveniva da un autentico “altrove” rispetto agli standard abituali del fumetto di casa nostra. Generalmente in bianco e nero, con un uso dei tratteggi o dei retini che mostra spesso abilità e virtuosismi espressivi, e con una forte ricerca di effetti cinestesici, a volte ridondanti, il *manga* si configura come un territorio del fumetto dotato di una propria autentica forza e in cui toccherà ancora una volta ai bambini stessi, come è sempre avvenuto nella storia del fumetto, imparare direttamente leggendo e socializzando la propria esperienza di lettura, ciò che merita tenere e ciò che si può buttare.





## Organizzazioni internazionali (luglio - settembre 2000)

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

### Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite

*Discussione generale  
sulla violenza  
contro i minori*

Nella sua ventitreesima sessione, nel gennaio 2000, il Comitato sui diritti del fanciullo decise di dedicare due giorni di discussione generale (nel settembre 2000 e 2001) al tema della violenza contro i minori. La sessione del settembre 2000, infatti, si è occupata della violenza sui minori in istituto e nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, mentre la sessione del 2001 sarà rivolta alla riflessione sulla violenza nelle scuole e all'interno della famiglia.

Il 22 settembre il Comitato, nella sessione di carattere pubblico dedicata alla violenza di Stato contro i minori, ha creato due gruppi di lavoro che hanno analizzato rispettivamente il maltrattamento, l'abuso e la negligenza subita dai minori in affidamento allo Stato e la violenza sui minori nell'ambito della giustizia minorile. Il complesso obiettivo della sessione era quello di: presentare, analizzare e discutere la natura, le dimensioni, le cause e le conseguenze del fenomeno della violenza contro i minori; introdurre le politiche e i programmi a livello nazionale ed internazionale volti, da una parte, a prevenire e ridurre questo fenomeno e, dall'altra, a trattare e a riabilitare le sue vittime; presentare alcune raccomandazioni sulle misure concrete che ogni Stato parte deve adottare al fine di prevenire il fenomeno. Tutto ciò dedicando una particolare attenzione alla condizione delle vittime più vulnerabili e cioè alle bambine e ai bambini appartenenti alle minoranze etniche e ai minori emarginati a livello socioeconomico.

Allo scopo di guidare la discussione, il Comitato ha adottato uno schema da seguire durante la sessione che si sofferma su nove punti fondamentali:

- la definizione dei concetti di violenza di Stato, abuso, tortura ecc.;
- il ruolo dei meccanismi internazionali di protezione dei diritti umani;
- le campagne di sensibilizzazione;
- la revisione della legislazione;
- la formazione del personale;
- le alternative all'istituzionalizzazione;
- le soluzioni praticabili;

- le risorse disponibili e le migliori pratiche;
- il ruolo delle organizzazioni non governative.

Sulla base delle raccomandazioni dei due gruppi di lavoro, il Comitato ha adottato raccomandazioni che si soffermano sui nove punti sopra elencati. Fra queste si possono sottolineare due raccomandazioni di carattere più generale, come quella di elaborare uno studio approfondito a livello internazionale sulla violenza sui minori e quella di dare particolare risalto a questa problematica nella sessione speciale sui minori dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del settembre 2001.

La documentazione relativa alla sessione di lavoro del Comitato sui diritti del fanciullo è consultabile all'indirizzo Internet: [www.unhchr.ch/html/menu2/6/crcdod.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crcdod.htm)

#### **Comitato sui diritti del fanciullo**

Segretariato – Ufficio dell'Alto commissariato  
per i diritti umani  
Palazzo delle Nazioni  
1211 Ginevra – Svizzera  
tel. +41 22 917 9235/9000  
fax +41 22 917 9022  
e-mail: [mbustelo.hchr@unorg.ch](mailto:mbustelo.hchr@unorg.ch)  
sito web: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

## **Unesco**

*Rapporto mondiale  
2000 sull'educazione*

L'Unesco ha pubblicato recentemente il *Rapporto mondiale 2000 sull'educazione*. La pubblicazione, che fa parte di una collana biennale che quest'anno è dedicata al diritto all'educazione, intende proseguire la riflessione sui temi dibattuti al Forum mondiale dell'educazione, svoltosi lo scorso aprile in Senegal.

L'obiettivo del rapporto è duplice: da una parte vuole contribuire a migliorare la conoscenza a livello internazionale della natura e dello scopo del diritto all'educazione come proclamato dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, dall'altra intende valutare i progressi compiuti dalla Conferenza mondiale per un'educazione per tutti, svoltasi dieci anni fa in Thailandia.

Il rapporto comprende quattro capitoli dedicati rispettivamente a: il diritto all'educazione da un punto di vista generale e in relazione agli impegni presi dalla comunità internazionale; l'espansione dell'educazione elementare; l'espansione dell'educazione secondaria, superiore e nell'arco di tutta la vita; gli impegni generali accordati dalla comunità internazionale in relazione agli obiettivi e ai contenuti dell'istruzione.

Il rapporto può essere scaricato dal sito Internet dell'Unesco: [www.unesco.org/education](http://www.unesco.org/education)

*Mass media  
e violenza*

Il Clearinghouse internazionale dell'Unesco sui bambini e la violenza nei *mass media* ha pubblicato l'annuario 2000 intitolato *Children in the new media landscape: games, pornography, perceptions*. Il nuovo annuario tratta della violenza nei *videogames* (e nei *computer-games*), e della pornografia nella televisione e in Internet. Alcuni articoli, inoltre, si occupano dei risultati delle indagini sulle percezioni dell'*audience* in relazione alla violenza e al sesso nei *media*. La scelta di questi argomenti è legata al notevole aumento di questi contenuti nei nuovi *media* per i giovani e i bambini.

La pubblicazione può essere richiesta a:

**The Unesco International Clearinghouse on Children on the Screen**

Nordicom  
Göteborg University - Box 713  
SE 405 30 Göteborg - Svezia  
tel. +46 31 773 10 00  
fax +46 31 773 46 55  
e-mail: nordicom@nordicom.gu.se  
sito web: [www.nordicom.gu.se/unesco.html](http://www.nordicom.gu.se/unesco.html)

## **Organizzazione internazionale del lavoro**

*Tutela della maternità*

Dal 30 maggio al 15 giugno, si è svolta a Ginevra l'ottantesima Conferenza internazionale del lavoro dove, tra l'altro, si è votato a favore dell'adozione di una Convenzione e di una Raccomandazione sulla protezione della maternità. Si tratta delle versioni modificate delle precedenti Convenzione e Raccomandazione sulla protezione della maternità del 1952 che erano state, a suo tempo, ratificate da un numero limitato di Paesi. Rispetto a quella precedente, la nuova Convenzione rafforza la tutela della maternità in molte aree e allarga anche l'ambito della sua applicazione. Ad esempio, estende la copertura economica a tutte le donne «comprese quelle che svolgono forme atipiche di lavoro dipendente», allunga l'astensione obbligatoria dal lavoro per permesso di maternità da 12 a 14 settimane e contiene, inoltre, disposizioni per la protezione della salute della madre e del bambino senza precedenti. Infatti, ogni Paese «dopo aver consultato le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, dovrà adottare misure appropriate per assicurare che le donne in stato di gravidanza o che allattano non siano costrette ad eseguire lavori riconosciuti come nocivi per la salute della madre o del bambino o che comportino un rischio significativo». I due strumenti entreranno in vigore dalla ratifica di almeno due Paesi. I testi della Convenzione e della Raccomandazione sono consultabili sul sito Internet: [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/comreps.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/comreps.htm)

*Lavoro minorile*

La Convenzione sulle peggiori forme di lavoro minorile, a un anno dall'adozione, è stata ratificata da 37 Governi. Si tratta, a parità di tempo, del numero

più alto di ratifiche che abbia mai ottenuto una convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro. L'Italia l'ha ratificata con legge n. 140 del 25 maggio 2000 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 135 del 12 giugno 2000. Entrerà in vigore il 19 novembre 2000.

**ILO Ufficio per l'Italia**

tel. 06 6784334/6791897

fax 06 6792197

e-mail: rome@ilorome.it

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

**Alto commissariato per i rifugiati  
delle Nazioni unite  
Save the Children**

*Minori  
non accompagnati*

Negli ultimi anni c'è stato un incremento continuo del numero di bambini non accompagnati che sono arrivati in Europa. Il trattamento ricevuto da questi bambini spesso si è dimostrato poco adeguato in termini di accesso alle procedure di richiesta di asilo e di cure specifiche. Il *Programma europeo per i minori non accompagnati* è stato istituito nel 1997 come risposta a questo fenomeno nell'intento di migliorare la situazione dei bambini non accompagnati attraverso la ricerca, l'analisi delle politiche e la loro difesa a livello nazionale e regionale. Si tratta di un'iniziativa congiunta dell'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite e dell'organizzazione non governativa Save the Children. Il programma include 28 Paesi, 17 dell'Europa occidentale, 8 dell'Europa centrale e 3 degli Stati baltici. Ad oggi, gli obiettivi raggiunti dal programma sono: l'elaborazione di una dichiarazione di buone pratiche che propone il rispetto di una serie di principi standard comuni; lo sviluppo di una rete europea del programma; l'elaborazione di rapporti nazionali sulle politiche e le pratiche attuate nei Paesi che aderiscono al programma; la difesa dei diritti dei minori non accompagnati dinanzi alle istituzioni europee; l'organizzazione di seminari di formazione. Attualmente sono consultabili su Internet all'indirizzo: [www.sce.gla.ac.uk/Global/English/home\\_en.htm](http://www.sce.gla.ac.uk/Global/English/home_en.htm) i rapporti sulla situazione dei minori non accompagnati in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Portogallo, Svezia e Svizzera.

**Programma europeo per i minori non accompagnati**

e-mail: [CEC-WEB@GLA.AC.UK](mailto:CEC-WEB@GLA.AC.UK)

sito web: [www.sce.gla.ac.uk](http://www.sce.gla.ac.uk)

## Unione europea (luglio - settembre 2000)

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

### Carta europea dei diritti fondamentali

In occasione del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, i Capi di Stato e di Governo hanno concordato sull'importanza di elaborare una carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A tale scopo, il Consiglio europeo ha deciso di costituire un organo *ad hoc* composto da 62 membri, suddivisi in quattro gruppi: 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, un rappresentante del Presidente della Commissione europea, 16 membri del Parlamento europeo e 30 membri dei parlamenti nazionali. Sono previsti, inoltre, quattro osservatori - due della Corte di giustizia delle comunità europee e due rappresentanti del Consiglio d'Europa - e altri organismi invitati a esprimere il loro parere, quali: il Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni e il Mediatore europeo nonché gruppi sociali ed esperti e i Paesi candidati per l'adesione all'Unione europea.

Il 28 settembre 2000 è stato adottato il progetto di carta dei diritti fondamentali che dovrà essere approvato nel dicembre 2000 a Nizza. Questo documento<sup>1</sup>, suddiviso in sette capitoli e 54 articoli, sarà la prima convenzione europea in cui sono richiamati, insieme ai tradizionali diritti civili e politici, i diritti sociali ed economici e i cosiddetti nuovi diritti che riguardano la bioetica, la protezione dei dati personali e l'ambiente.

La Carta europea dei diritti fondamentali, che sarà oggetto del vertice di Nizza, rappresenta un'importante evoluzione rispetto alla Convenzione europea del 1950, anche per ciò che concerne la tutela dei bambini.

Essa, giungendo dopo la Convenzione internazionale di New York e la Convenzione europea del 1996 sull'esercizio dei diritti dei bambini, non può di certo arretrare rispetto a tali posizioni giuridiche, decisamente avanzate e ormai stabile patrimonio dei popoli che a Nizza la sottoscriveranno.

Un dato essenziale della nuova Carta è l'ampliamento del divieto di discriminazione anche per motivi d'età oltre che per quelli, ormai tradizionali, di sesso, religione, pensiero, condizione sociale ecc. Quindi, ciò che la Convenzione preve-

---

<sup>1</sup> Documento Charte 4487/00 Convent 50, approvato a Bruxelles il 28 settembre 2000.

de come diritto inviolabile dell'individuo è effettivamente applicabile al bambino, pur con la dovuta considerazione dell'effettiva condizione di sviluppo fisico, mentale e sociale del bambino. Il diritto inerente alla vita, alla propria dignità e libertà nel lavoro, nelle opinioni, nella fede, nel diritto d'asilo sono evidentemente riferiti alla persona umana indipendentemente dal suo essere adulto o bambino.

Di particolare rilievo è il fatto che nel preambolo del trattato si dica che il rispetto dei diritti in esso riconosciuti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri, come pure della comunità umana e delle generazioni future. Il godimento dei diritti, dunque, non dipende solo dalla puntuale applicazione delle leggi ma piuttosto dal contesto di solidarietà e di corresponsabilità nei comportamenti sociali e personali che non investe solo il presente ma che, allargato alle generazioni, si apre al futuro. Questo principio è estremamente importante perché rappresenta non solo un valore culturale in sé ma anche un grande principio di educazione ai diritti fondamentali della persona: la solidarietà è il miglior veicolo di realizzazione e godimento dei diritti stessi.

Per la protezione dell'infanzia sono state introdotte norme specifiche, oltre a quelle che il precedente trattato già prevedeva, come ad esempio la tutela della vita familiare. Tale tutela non riguarda la famiglia solo come ambito di vita privata, ma come soggetto giuridico e sociale. Si fa pertanto riferimento al diritto dei genitori di essere protetti contro licenziamenti a causa della maternità e al diritto ai congedi per la nascita o l'adozione di un figlio (art. 33 della bozza in esame).

Attraverso un preciso articolo (attuale art. 24) si riconosce al bambino il diritto di vedere protetta la sua specificità di individuo in formazione e pertanto di avere diritto alle cure necessarie al proprio sviluppo. Vi si riconosce anche il diritto all'espressione del proprio parere su tutto ciò che lo concerne, in attuazione del principio che ispira la Convenzione europea di Strasburgo del 1996, con la sottolineatura - dal valore non meramente rituale - che in tutte le decisioni è necessario che le istituzioni, pubbliche o private che siano, prendano in considerazione il miglior interesse del bambino e della bambina. Questo è il principio cui va sottoposto anche un terzo diritto espressamente riconosciuto che riguarda il mantenimento dei regolari rapporti con ambedue i genitori, salvo che ciò appunto non sia contrario al suo interesse. Il riferimento alla difficoltà dovuta al mantenimento di stabili relazioni nelle separazioni e divorzi è fin troppo evidente.

Vi è un successivo riferimento specifico nella protezione dallo sfruttamento economico e del lavoro dei minori (attuale art. 32). Si prevede che l'età di avviamento al lavoro non possa essere inferiore in alcun caso all'età di compimento dell'obbligo scolastico e che il minore non possa essere adibito a lavori che ne pregiudichino la salute l'integrità fisica morale e sociale, nonché l'istruzione.

Come già detto, attraverso questa carta europea non si compiono significativi passi in avanti per ciò che concerne il sistema di protezione del minore, che già è significativamente evoluto nei Paesi dell'Unione, sia grazie alle leggi nazionali che grazie alla Convenzione del 1996 più volte citata. Il riconoscimento della specificità minorile, seppure parziale, rappresenta comunque un importante passo avanti per i bambini che divengono, così, titolari di cittadinanza non per un processo differenziale ma nel contesto dell'evoluzione della stessa cittadinanza europea.

## Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio decide di istituire un Comitato per la protezione sociale per rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di politiche di protezione sociale<sup>2</sup>. I compiti del Comitato comprendono: il controllo dello sviluppo delle politiche di protezione sociale negli Stati membri; la promozione degli scambi di informazione, di esperienze e di buone prassi tra gli Stati membri e la Commissione; l'elaborazione di una relazione annuale sulla protezione sociale da presentare al Consiglio. Il Comitato è composto da due rappresentanti designati da ciascuno Stato membro e da due rappresentanti della Commissione.

*Comitato  
per la protezione  
sociale*

*Parità di trattamento  
fra le persone*

Tenuto conto che le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica possono pregiudicare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà, il Consiglio adotta una direttiva<sup>3</sup> intesa ad attuare il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza o l'origine etnica, in tutti i settori della vita quotidiana. La direttiva, infatti, copre gli ambiti dell'istruzione, la protezione sociale, l'occupazione, la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali e l'accesso a beni e servizi. Il principio della parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta. La valutazione dei fatti sulla base dei quali si può argomentare che esiste discriminazione diretta o indiretta è una questione che spetta alle autorità giudiziarie e/o amministrative nazionali. Gli Stati membri devono adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 19 luglio 2003 ed entro il 19 luglio 2005 devono trasmettere alla Commissione tutte le informazioni necessarie al fine di permetterle di redigere una relazione sullo stato di attuazione della direttiva da presentare al Parlamento e al Consiglio.

*Partecipazione  
paritaria di donne  
e uomini all'attività  
professionale  
e alla vita familiare*

Tenuto conto che il principio di uguaglianza tra uomini e donne comporta anche la necessità di compensare lo squilibrio esistente nell'accesso delle donne al mercato del lavoro e nella partecipazione degli uomini alla vita familiare, viene adottata una risoluzione<sup>4</sup> allo scopo di introdurre misure per conciliare la vita professionale con quella familiare. Il Consiglio, fra l'altro, incoraggia gli Stati membri

<sup>2</sup> Decisione del Consiglio, del 29 giugno 2000, che istituisce un comitato per la protezione sociale, pubblicata in GUCE L 172 del 12 luglio 2000.

<sup>3</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, pubblicata in GUCE L 180 del 19 luglio 2000.

<sup>4</sup> Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale riuniti in sede di Consiglio, del 29 giugno 2000, concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare, pubblicata in GUCE C 218 del 31 luglio 2000. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

a: riconoscere nei rispettivi ordinamenti giuridici il diritto al congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio; rafforzare le misure di ripartizione equilibrata tra i lavoratori, uomini e donne, delle cure dovute ai familiari; rafforzare le misure di sviluppo dei servizi di sostegno alle famiglie; armonizzare gli orari scolastici; sostenere le famiglie monoparentali. Il Consiglio, inoltre, si rivolge alle istituzioni e organi della Comunità europea, ai datori di lavoro e ai lavoratori e alle parti sociali perché adottino misure intese a raggiungere questo obiettivo.

## Commissione europea

### *Lavoro minorile*

La Commissione chiede agli Stati membri che ancora non l'abbiano fatto, di ratificare la Convenzione<sup>5</sup> dell'Oil sulle peggiori forme di lavoro minorile e di informarla entro il 28 settembre 2001 sulle misure intraprese in vista della sua applicazione.

## Repubblica francese

### *Diritto di visita del genitore non affidatario*

Per garantire l'obiettivo della libera circolazione delle persone risulta imprescindibile, tra l'altro, istituire un effettivo spazio di giustizia europeo dove le decisioni relative al diritto di visita ai figli minori di coniugi separati o divorziati, possano essere eseguite direttamente negli Stati membri. A questo scopo, la Repubblica francese propone l'adozione di un regolamento<sup>6</sup> da parte del Consiglio che preveda l'esecutività diretta delle decisioni prese in uno Stato membro che sanciscano il diritto di visita di un genitore al figlio minore di 16 anni in un altro Stato membro. Il diritto di visita comprende anche il diritto di condurre il minore in un luogo diverso dalla sua residenza abituale. L'obiettivo del regolamento è quello di garantire il diritto fondamentale del minore al mantenimento di rapporti regolari con entrambi i genitori, indipendentemente dal luogo di residenza di questi ultimi. Tutto ciò senza mettere a rischio in modo grave e diretto la salute fisica e mentale dei figli minori. Al fine di assicurare l'esercizio effettivo di questo diritto, gli Stati membri nomineranno delle autorità centrali nazionali. Queste ultime dovranno, in particolare, adottare le misure opportune per: scambiarsi informazioni sulla situazione dei figli; facilitare l'esercizio volontario del diritto di visita; agevolare l'intesa tra i genitori; ricorrere a mezzi coercitivi in caso di rifiuto a dare esecuzione al diritto di visita o a restituire i figli minori al genitore affidatario; tenersi informati sulle eventuali difficoltà riscontrate nell'applicazione del regolamento.

<sup>5</sup> Raccomandazione della Commissione, del 15 settembre 2000, relativa alla ratifica della Convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), del 17 giugno 1999, riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e le azioni immediate in vista della loro eliminazione, pubblicata in GUCE L 243 del 28 settembre 2000.

<sup>6</sup> Iniziativa della Repubblica francese in vista dell'adozione del regolamento del Consiglio relativo all'esecuzione reciproca delle decisioni in materia di diritto di visita ai figli minori, pubblicata in GUCE C 234 del 15 agosto 2000.

## Consiglio d'Europa (luglio – settembre 2000)

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

### Assemblea parlamentare

*Madri detenute  
con figli minori*

Consapevole del fatto che le carceri non offrono un ambiente appropriato ai neonati e ai bambini e che, però, la separazione dalla madre produce comunque effetti molto negativi sul loro sviluppo, l'Assemblea parlamentare si rivolge<sup>1</sup> al Comitato dei ministri perché inviti gli Stati membri a:

- evitare l'uso della detenzione in carcere delle madri favorendo la permanenza in comunità d'accoglienza;
- sviluppare programmi di educazione rivolti ai professionisti della giustizia minorile, sul tema delle madri con bambini in carcere;
- ricorrere solo in casi eccezionali e di estrema gravità alla misura detentiva per donne incinte e madri;
- creare unità di sicurezza speciale per le madri che soggiornano in prigione insieme ai loro figli;
- garantire flessibilità nell'esercizio del diritto di visita dei padri;
- assicurare una formazione specifica sulla cura dei bambini al personale carcerario;
- informare l'Assemblea parlamentare sulla situazione delle madri e dei bambini in prigione entro l'anno 2005.

### Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

*Seminario sul ruolo  
dei giudici  
nelle politiche locali  
per bambini  
e adolescenti diseredati  
e per le famiglie*

Un gruppo di responsabili russi, francesi e italiani hanno partecipato a un seminario sul ruolo dei giudici nelle politiche locali per bambini e adolescenti diseredati e per le famiglie. Tra questi, erano presenti magistrati, politici e responsabili degli enti locali, operatori sociali, rappresentanti di Ong e di associazioni.

Il seminario si è svolto a Firenze, dal 25 al 27 settembre 2000, presso la sede dell'Istituto degli Innocenti. È stato co-organizzato dal Congresso dei poteri lo-

<sup>1</sup> Raccomandazione 1469 (2000) relativa alle madri e ai neonati in carcere. Testo adottato dall'Assemblea parlamentare il 30 giugno 2000. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

cali e regionali dell'Europa (CPLRE) e dall'Istituto degli Innocenti in cooperazione con il Consiglio e la Giunta della Regione Toscana, con la Provincia e il Comune di Firenze, e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Lo scopo principale del seminario è stato quello di permettere uno scambio approfondito di informazioni e di punti di vista sull'attuazione della risoluzione 74 (1999) e della raccomandazione 53 (1999) del CPLRE sulle politiche per bambini e adolescenti diseredati e per le famiglie, due testi conseguenti alla Dichiarazione finale della Conferenza internazionale tenutasi a San Pietroburgo dal 2 al 4 aprile 1998.

I partecipanti hanno esaminato, in cinque sedute successive, diverse questioni: i minori che non vivono in famiglia; le misure di sostegno ai minori e alle famiglie in difficoltà; la devianza dei minori e i relativi interventi di sostegno; il sistema giudiziario e il sistema sociale (organizzazione, competenze, e metodi per rendere effettivi i diritti dei minori).

In occasione della seduta conclusiva, che è stata dedicata soprattutto alla futura cooperazione, i partecipanti hanno sottolineato la rilevanza e l'attualità dei principi enumerati nei testi di base succitati, in particolare, il concetto di protezione, la prevenzione e l'educazione come alternative preferibili alla punizione, la lotta contro lo stato d'abbandono dei minori e la povertà delle famiglie, il ruolo della famiglia, la deistituzionalizzazione progressiva, la riforma dei tribunali per i minorenni, l'interazione tra le autorità giudiziarie e i poteri locali, il ruolo dei mediatori, la graduale sostituzione del carcere con percorsi alternativi, lo sviluppo del lavoro sociale a tutti i livelli, il sostegno alle associazioni e al volontariato. È in questo senso che le diverse istituzioni si sono impegnate a collaborare nella riforma del sistema di giustizia minorile nella Federazione russa. In particolare si è parlato della creazione di un osservatorio sulle questioni minorili che metta in relazione la magistratura, le istituzioni locali e nazionali, i servizi e le associazioni, e della creazione di un'associazione europea della magistratura.

Inoltre, è stata proposta l'organizzazione di corsi di formazione rivolti ai magistrati e agli operatori della giustizia minorile in Italia, in Francia e nella Federazione Russa. Tutti i partecipanti si sono impegnati a proseguire il lavoro per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

## Legislazione italiana (luglio – settembre 2000)

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

### Attività formative

Con decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 2000, n. 257 viene emanato il *Regolamento di attuazione dell'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età*<sup>1</sup>. La normativa in esame prevede che l'obbligo formativo possa essere assolto in percorsi, anche integrati, di istruzione e formazione da realizzarsi nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale e attraverso l'esercizio dell'apprendistato. Al fine di attuare la presente normativa si prevede che le istituzioni scolastiche promuovano l'organizzazione di appositi incontri di informazione e orientamento da svolgersi nelle istituzioni scolastiche e attraverso il supporto dei centri di formazione. Per assicurare la concreta funzionalità delle attività formative, è anche necessario il raccordo e la collaborazione dei servizi decentrati per l'impiego. Per favorire i percorsi personali di formazione, viene inoltre previsto che le conoscenze, competenze ed abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato e per effetto dell'attività lavorativa costituiscano crediti per l'accesso ai diversi anni dei corsi di istruzione secondaria superiore. Esse sono valutate da apposite commissioni costituite all'inizio di ciascun anno scolastico presso le singole istituzioni scolastiche interessate. Di particolare rilievo è la possibilità, per le stesse istituzioni scolastiche, di progettare e realizzare percorsi formativi integrati. Tali percorsi, che sono realizzati in convenzione con agenzie di formazione professionale o con altri soggetti idonei, pubblici e privati, devono essere progettati in modo da potenziare le capacità di scelta degli alunni e di consentire i passaggi tra il sistema di istruzione e quello della formazione professionale.

### Lavoro minorile

In data 18 agosto 2000, il Presidente della Repubblica ha emanato il DLgs n. 262 relativo a *Disposizioni integrative e correttive del DLgs 4 agosto 1999, n. 345, in materia di protezione dei giovani sul lavoro, a norma dell'art. 1, comma 4, della Legge 24 aprile 1998, n. 128*<sup>2</sup>. Il decreto in esame si colloca all'interno della normativa nazionale diretta a garantire la tutela del lavoro dei bambini e de-

<sup>1</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 15 settembre 2000, n. 216.

<sup>2</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 25 settembre 2000, n. 224.

gli adolescenti. In particolare, vengono qui apportate modifiche ed integrazioni ad una precedente regolamentazione, rappresentata dal DLgs 4 agosto 1999, n. 345, recante l'attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro. Il presente decreto è composto da 4 articoli che vanno a modificare rispettivamente gli articoli 7, 9, 15, comma 1 e 16 della normativa sopra menzionata. Nello specifico, l'art. 1 stabilisce che le lavorazioni, i processi e i lavori considerati dannosi per la salute degli adolescenti in base alle tabelle formulate dalle disposizioni precedenti possono essere svolti per indispensabili motivi didattici e di formazione professionale e soltanto per il tempo strettamente necessario alla formazione stessa svolta in aula o in laboratorio. Inoltre, questo tipo di attività formativa deve essere preventivamente autorizzata dalla direzione provinciale del lavoro. L'art. 2 prende in esame, apportandone integrazioni e modifiche, le disposizioni precedenti che prevedono come i bambini e gli adolescenti possano essere ammessi al lavoro purché siano riconosciuti idonei all'attività lavorativa a seguito di visite mediche da effettuarsi con cadenza periodica. Attraverso l'art. 3 vengono apportate alcune modifiche alla terminologia utilizzata dall'art. 15, comma 1 del DLgs precedente. L'art. 4 introduce infine l'abrogazione della disciplina precedente in materia.

#### *Avvio dell'anno scolastico*

Il decreto legge 28 agosto 2000, n. 240, recante *Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*<sup>3</sup>, composto di tre articoli, prevede la possibilità di integrare le graduatorie permanenti da utilizzare per le assunzioni in ruolo e per il conferimento delle supplenze anche successivamente al 31 agosto 2000. E' previsto, inoltre, che le nomine effettuate sulla base delle graduatorie definite in data successiva al 31 agosto, ivi comprese quelle relative ai concorsi ordinari, siano disposte con decorrenza giuridica dal 1° settembre 2000 e l'assunzione della sede dall'anno scolastico successivo, nei limiti numerici consentiti dalle vigenti disposizioni. Quindi, durante l'attesa dell'adozione dei provvedimenti di assunzione da parte dei Provveditori agli studi, al fine di garantire comunque la copertura di tutte le cattedre e posti disponibili nelle scuole sin dal primo giorno delle lezioni, è confermato, in via provvisoria, il personale supplente che ha prestato servizio nel precedente anno scolastico. Il provvedimento contiene, infine, alcune disposizioni urgenti, relative alla dotazione finanziaria, indispensabili per la piena attuazione dell'autonomia scolastica a decorrere dal 1° settembre 2000.

<sup>3</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 30 agosto 2000, n. 202.

## Parlamento italiano

### Attività ispettiva (luglio – settembre 2000)

*I resoconti sintetici degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento sull'attività del Governo (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) e delle relative risposte, sono suddivisi per ambito tematico. Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni relative a casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.*

#### Atti di controllo e indirizzo del Parlamento

##### *Accattonaggio*

Interrogazione a risposta orale presentata dal deputato Mario Pezzoli (Alleanza nazionale) in data 19 luglio 2000 al Ministro dell'interno per sapere, visto l'utilizzo di minori a scopo di accattonaggio da parte di adulti senza scrupoli, appartenenti in prevalenza alle varie comunità nomadi dislocate sul territorio, l'avviamento del minore al furto o al borseggio, l'ubriacatura di lattanti per farli rimanere immobili per ore al seno di una presunta madre e altre forme di riduzione in schiavitù, se non ritenga che il Governo, e in particolare il Suo dicastero, debba finalmente assumersi la responsabilità e il compito di porre fine in maniera definitiva al racket dei bambini che sicuramente esiste in Italia.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Marco Zacchera (Alleanza nazionale) in data 19 luglio 2000 ai Ministri dell'interno e della difesa per sapere, in seguito alla richiesta del sottoscrittore ad agenti delle Forze dell'ordine di indagare su una persona non italiana che chiedeva l'elemosina accompagnata da un bambino dai tratti somatici diversi e alla negazione di tale atto, adducendo di non essere sottoposti a tale compito, quale sia l'opinione in merito e perché le forze di polizia non accertino d'ufficio l'identità dei questuanti e ci sia un diffuso sentimento di impotenza sul fenomeno dell'immigrazione diverso dai proclami del Governo.

##### *Affidamento familiare*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Francesco Maria Amoroso (Alleanza nazionale) e altri (Alleanza nazionale, Unione democratici per l'Europa, Forza Italia) in data 13 luglio 2000 al Ministro della giustizia per sapere a fronte di fatti di cronaca che vedono un minore ricoverato in istituto dopo essere stato affidato al padre in seguito alle sevizie subite dalla madre e

due minori affidati a una famiglia riconsegnati dopo due anni ai genitori biologici, quali controlli siano attivati per garantire criteri omogenei di valutazione dell'interesse dei minori e quali provvedimenti intenda assumere per garantire che, anche nei casi di cui sopra, tale interesse sia effettivamente tutelato.

Interrogazione a risposta orale presentata in data 25 settembre 2000 dal deputato Elvio Ruffino (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, in seguito al fatto di una bambina affidata per 9 anni ad una famiglia improvvisamente riportata alla famiglia naturale, e alla presentazione del disegno di legge istitutivo della figura del difensore civico, quale sia il parere del Ministro sul caso, quali siano i compiti del difensore civico in relazione alla tutela dei diritti di minori, in che modo e in che misura venga tenuta in considerazione la volontà del minore, come il Governo intenda, vista l'inadeguatezza della legislazione vigente in materia, operare per accelerare l'iter dell'approvazione del nuovo disegno di legge, quale sia lo stato di applicazione della 285/97 in merito alla costituzione delle reti dei servizi per la tutela dei minori.

#### *Asili nido*

Interrogazione a risposta orale presentata il 25 settembre 2000 dal deputato Gustavo Selva (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, a seguito di un'indagine condotta dal Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Mattarelli che riporta come l'offerta degli asili nido risulti essere in Italia molto modesta coprendo solo l'8% della popolazione da 0 a 3 anni, quali iniziative si intendano adottare per potenziare il servizio di asili nido nelle varie regioni italiane.

#### *Cooperazione internazionale*

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 25 luglio 2000 dalla senatrice Ersilia Salvato (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri per sapere, in seguito alla negazione di finanziamento a un progetto denominato *Creazione di una rete di case-famiglia per minori in difficoltà* promosso dall'associazione Amici dei bambini (Ai.bi.) in Romania e motivata con il fatto che la Romania non apparirebbe alla lista dei Paesi in via di sviluppo stilata dall'Ocse, pur essendo un Paese in cui le condizioni dell'infanzia risultano essere particolarmente a rischio, quali iniziative si intenda intraprendere per assicurare il rispetto dei diritti dei minori rumeni.

Interrogazione a risposta scritta presentata dalla deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) in data 27 luglio 2000 al Ministro per gli affari esteri per sapere, vista la drammatica situazione dei bambini in Romania, e che l'unica risposta del Governo è l'adozione internazionale che ha portato, nel 1999, 500 bambini a essere adottati da coppie italiane, premesso che la Convenzione de L'Aja e che il Piano infanzia 2000-2001 prevede l'impegno del Governo a promuovere interventi nel loro Paese di origine e che nella lista compilata dall'Ocse la Romania non entrerebbe nei Paesi bisognosi di aiuto, e a fronte del rischio di

non approvazione del progetto presentato dall'associazione Amici dei bambini (Ai.bi), se non ritenga necessario rivedere l'elenco dei Paesi bisognosi di aiuto e includervi la Romania per tutelare i bambini rumeni ed evitare le troppe adozioni internazionali e se non ritenga necessario l'approvazione del progetto dell'Ai.bi.

#### *Cultura*

Interrogazione a risposta orale presentata in data 4 settembre 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) ai Ministri della pubblica istruzione e per i beni e le attività culturali per sapere, a fronte di una recente indagine condotta dall'Unicat che dimostra come il 75% dei ragazzi in età scolare non sia a conoscenza del patrimonio storico e artistico italiano, quali politiche e iniziative si intendano attivare per migliorare tale livello di conoscenza.

#### *Devianza minorile*

Interrogazione a risposta scritta<sup>1</sup> presentata in data 19 luglio 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, vista la recente indagine condotta da Eurispes in tema di devianza minorile che ne sottolinea un aumento e che evidenzia la mancanza di una organica politica intesa a prevenire il fenomeno, quali politiche siano state realizzate al fine di pervenire o comunque di contenere il fenomeno della devianza giovanile.

Interrogazione a risposta scritta presentata, il 19 settembre 2000, dal deputato Francesco Paolo Lucchese (Centro cristiano democratico) al Ministro dell'interno e della giustizia per sapere se, di fronte a una microcriminalità minorile che riguarda soprattutto nordafricani, nomadi e albanesi, ritengano nell'interesse dei cittadini che in Italia anche i minori, come i loro padri, possano essere utilizzati per rubare e rapinare, se sia giusto che i cittadini debbano subire tale situazione poiché così è stato deciso dalle oligarchie dei gruppi di sinistra che governano il Paese pur non avendone la maggioranza e avendo raccattato transfughi per mantenere il potere nel Palazzo.

#### *Diritti civili e politici*

Interrogazione a risposta scritta al Ministro degli affari esteri in data 12 luglio 2000 presentata dal senatore Antonio di Pietro (Italia dei valori) per sapere se rispondano al vero alcune notizie secondo cui 50 studenti tibetani minori di 18 anni siano recentemente stati arrestati e imprigionati dai cinesi al confine del Tibet con il Nepal mentre stavano tornando casa dai loro genitori, in Tibet, dopo aver completato gli esami alla scuola superiore diretta dalla comunità tibetana in esilio in India, e se il Ministro in indirizzo non reputi opportuno porre in essere tutte quelle iniziative diplomatiche di cui il nostro Governo può farsi promotore affinché si impedisca, qualora rispondesse al vero, che le autorità di un Paese, qualunque esso sia, violino impunemente i diritti dei minori.

---

<sup>1</sup> Risposta del Governo in data 21 settembre 2000.

*Famiglie*

Interrogazione a risposta in commissione presentata in data 20 luglio 2000 dal deputato Elena Ciapucci (Lega Nord) al Ministro per la solidarietà sociale, per sapere, a fronte di cifre che denunciano una forte crescita dell'immigrazione, soprattutto al Nord e alla dichiarazione del ministro interpellato sulla necessità di un sostegno alle famiglie immigrate e alle donne immigrate, quali iniziative il Governo intenda promuovere per permettere ai cittadini italiani di sopravvivere nella propria patria, quale politica intenda adottare per tutelare il ruolo della donna e madre italiana e per tutelare le pari opportunità della donna italiana, considerato che la cultura degli immigrati conferisce alla donna ruoli subordinati che male si conciliano con lo stato sociale raggiunto dalla donna nella società italiana, quali iniziative intenda mettere in atto il Governo a tutela della cultura, delle tradizioni della famiglia italiana, nonché la garanzia di sopravvivenza al di sopra del minimo di reddito vitale pro capite per le famiglie numerose.

Interrogazione a risposta orale presentata dal deputato Arturo Mario Luigi Parisi (I Democratici - l'Ulivo) e altri (I Democratici - l'Ulivo) in data 25 luglio 2000 al Presidente del consiglio dei ministri per sapere, visto che l'Italia risulta ancora avere un basso tasso di natalità e scontare un ritardo nelle politiche a sostegno per la famiglia, nonostante la legislatura di centro sinistra abbia introdotto misure atte a colmare tale ritardo, quali siano gli intendimenti del Governo nel quadro di una riforma di welfare che assegni alle famiglie il ruolo sociale che le compete.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 20 settembre 2000 dal deputato Vittorio Messa (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri per sapere quali iniziative intenda assumere per tutelare le fasce sociali maggiormente penalizzate dall'aumento dei costi dei servizi primari e per alleggerire il carico fiscale sui redditi familiari più bassi.

*Handicap*

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 11 luglio 2000 dal senatore Francesco Bortolotto (Verdi - l'Ulivo) al Ministro della pubblica istruzione al fine di sapere, in tema di introduzione nelle scuole italiane di strumenti didattici multimediali che risulterebbero anche particolarmente utili ad alunni disabili, quali iniziative si intenda prendere per far sì che l'introduzione delle nuove tecnologie nella scuola divenga un'occasione per migliorare la qualità dell'integrazione scolastica evitando di creare nuove barriere e discriminazioni e se siano stati attivati, o siano in previsione, specifici accordi con le case editrici per favorire la fornitura di testi in formato digitale alle scuole e ai disabili.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 12 luglio 2000 dal deputato Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro della sanità per sapere se intenda dare immediate disposizioni per il ritiro del modello 51 - sanità (Modulario sanità - 189) attraverso cui viene effettuata la denuncia di cui all'articolo 103, lettera c, del regio-decreto 27 luglio 1934, n. 1265, disponendo che dallo stesso

modello sia eliminata la dicitura “denuncia di nato deforme” per ragioni di rispetto alla persona direttamente interessata e ai familiari della stessa.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 26 luglio 2000 dal deputato Paolo Galletti (Verdi - l'Ulivo) ai Ministri per la solidarietà sociale, della pubblica istruzione, delle comunicazioni, per sapere, visto che con il Piano eEurope si prevede entro la fine del 2000 l'accesso ai disabili della struttura e del contenuto di tutti i siti web pubblici e a fronte della sempre maggiore diffusione, anche nelle scuole, di strumenti didattici multimediali e parallelamente alla scarsa attenzione dell'utilizzo degli stessi dagli alunni disabili e alla necessità di renderli accessibili quali strumenti che potrebbero rappresentare per i soggetti con minorazione visiva o motoria una valida alternativa ai tradizionali volumi di carta, quali siti pubblici siano al momento in sintonia con il Piano eEurope, quali iniziative intendano prendere per far sì che l'introduzione delle nuove tecnologie nelle scuole divenga occasione per migliorare la qualità dell'integrazione scolastica dei disabili e se siano attivati accordi con le case editrici per favorire la fornitura di testi in formato digitale.

#### *Immigrati*

Interrogazione a risposta orale presentata il 12 luglio 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per sapere, a seguito della segnalazione da parte del sindaco di Torino della scomparsa di una decina di minori immigrati marocchini all'anno, che sembrerebbero essere importati e quindi deportati per attività illegali, se tali segnalazioni siano rispondenti a verità e, in caso affermativo, quale sia l'attività svolta dalla questura di Torino, di concerto con la competente magistratura, per ritrovare i minori scomparsi, per individuare i responsabili del commercio al fine di stroncare il fenomeno.

#### *Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta in Commissione presentata dal deputato Lamberto Riva (Popolari democratici - l'Ulivo) e altri (Popolari democratici - l'Ulivo) in data 6 luglio 2000 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, vista la legge 20 gennaio 1999 n. 9 concernente l'elevazione dell'obbligo scolastico e il regolamento attuativo della legge n. 9 del 1999 (decreto ministeriale 9 agosto 1999, n. 323), quali provvedimenti intenda adottare per confermare le modalità di assolvimento dell'obbligo, previste sia dalla legge sia dal regolamento, fino all'entrata in regime della legge n. 30 del 2000 sul riordino dei cicli.

Interrogazione a risposta orale al Ministro della pubblica istruzione in data 13 luglio 2000 presentata dal deputato Dino Scantamburlo (Popolari democratici - l'Ulivo) per sapere, vista la sempre maggiore presenza nella scuola di alunni stranieri e la relativa necessità da parte delle istituzioni scolastiche di organizzare iniziative di educazione interculturale, corsi di alfabetizzazione, percorsi di studio finalizzati al conseguimento della licenza della scuola dell'obbligo rivolti anche agli adulti immigrati, quali piani operativi disponga il ministero di fronte a una sempre più numerosa domanda di istruzione che richiede pro-

gettualità, risorse economiche e personale adeguato e se non ritenga necessario provvedere a una dotazione organica di operatori scolastici attivi nel territorio, al fine di agire prontamente ed efficacemente per l'integrazione interculturale degli alunni, assegnando ai centri territoriali tale dotazione organica, rapportata al numero degli alunni stranieri inseriti nelle scuole del bacino di rete.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 24 luglio 2000 dal deputato Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro della pubblica istruzione per sapere, visto l'irregolare presenza scolastica dei figli dei giostrai, le conseguenti situazioni di analfabetismo e le difficoltà da parte degli insegnanti di esprimere valutazioni di fine anno scolastico, se non ritenga necessario impartire delle direttive precise affinché sia possibile per la scuola ottenere la collaborazione delle famiglie per una frequenza più regolare e affinché al termine del periodo di frequenza presso ciascun istituto vengano indicati non soltanto i giorni di frequenza ma l'effettivo lavoro effettuato dagli allievi e alcuni elementi di valutazione.

Interrogazione a risposta orale presentata in data 19 settembre 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) al Ministro della pubblica istruzione per sapere, visto che l'impegno dello Stato nei confronti del razzismo deve partire dalle scuole, come mai i programmi scolastici di storia moderna e di filosofia, nel trattare la figura di Karl Marx, continuano a ignorare l'opera giovanile sulla questione ebraica che contiene affermazioni quali «il denaro è il geloso Dio di Israele di fronte al quale nessun altro Dio può esistere» e «il giudaismo è pervenuto al dominio mondiale facendo dell'uomo espropriato e della natura espropriata oggetti alienabili...», campionario di indegno antisemitismo tanto più riprovevole se si pensa che l'autore era ebreo.

Interrogazione a risposta orale presentata il 27 settembre 2000 dal senatore Aldo Masullo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in tema di pesanti libri di testo trasportati da giovanissimi allievi con l'aiuto di zainetti nel tragitto casa-scuola, se intenda esercitare il suo potere, dovere, di governo e di garanzia impartendo precise direttive e quali interventi decida di mettere in atto.

#### *Lavoro minorile*

Interrogazione a risposta orale presentata dal senatore Luciano Manzi (Comunista) e altri (gruppo Misto) in data 21 settembre 2000 al Ministro del lavoro e della previdenza sociale in tema di lavoro minorile per sapere, visto la scoperta nel barese di minori di 14 anni impegnati in attività lavorative, come pensi di fermare il fenomeno con le scarse forze impegnate finora in questa direzione.

#### *Madri detenute con figli minori*

Mozione presentata in data 5 luglio 2000 dal deputato Gianni Risari (Popolari democratici - l'Ulivo) e altri (Popolari democratici - l'Ulivo) in tema di madri e bambini in carcere. La Camera impegna il Governo a porre in essere

tutti gli strumenti amministrativi, regolamentari e di iniziativa legislativa per dare piena attuazione alla risoluzione n. 1469 "Madri e bambini in carcere" approvata il 30 giugno 2000 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

#### *Nomadi*

Interrogazione a risposta scritta presentata dalla senatrice Antonella Bruno Ganeri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'interno, per il coordinamento della protezione civile e per gli affari regionali per sapere, in seguito alla morte di un bambino rom in un campo di Scordovillo, situato fra la ferrovia e un fiume recentemente straripato, come intenda intervenire per consentire che anche le persone rom godano il diritto di cittadinanza.

#### *Pornografia infantile*

Interrogazione a risposta in commissione presentata dal deputato Alberto Giorgetti (Alleanza nazionale) in data 26 luglio 2000 al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno per sapere, in seguito alla denuncia di 60 pedofili indagati dalla procura di Verona per un traffico su Internet di materiale pornografico relativo a minori, quali azioni immediate e urgenti di controllo della rete si intendano intraprendere e quali provvedimenti si intendano adottare per rafforzare l'organico degli investigatori che si occupano di smascherare tali traffici.

Risoluzione in commissione presentata in data 5 luglio 2000 dalla deputata Maria Pia Valetto Bitelli (Popolari democratici - l'Ulivo). La Commissione parlamentare per l'infanzia impegna il Governo a presentare, entro il 30 settembre 2000, il piano delle azioni applicative rispetto alle decisioni 276/199/CE e 2000/375/GAI per incoraggiare gli utenti di Internet a notificare, direttamente o indirettamente, alle autorità preposte all'applicazione della legge elementi e informazioni sulla diffusione su Internet di materiale di pornografia infantile; per agevolare stili di cooperazione - tra gli Stati membri - tesi al più efficace accertamento di reati di pornografia infantile su Internet; per predisporre ulteriori sistemi di controllo per combattere la produzione, il trattamento, il possesso e la diffusione di materiale di pornografia infantile; per incoraggiare le realtà industriali e tecnologiche a collaborare nella preparazione di filtri e di altre possibilità tecniche atte a impedire e individuare la diffusione di pornografia infantile.

#### *Prostituzione*

Interpellanza presentata in data 13 luglio 2000 dalla deputata Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo, Comunista, Misto, Popolari democratici - l'Ulivo, I Democratici - l'Ulivo) ai Ministri della giustizia, per le pari opportunità, per la solidarietà sociale, dell'interno, per sapere, in relazione a un fatto di cronaca riguardante l'induzione in prostituzione di una giovane immigrata reclutata in Albania con la promessa di un lavoro e alla vendita del di lei figlio da parte del protettore e ad altri fatti simili, se venga applicata la legge sull'immigrazione nella parte che consente alle prostitute immigrate di uscire dal giro dopo avere denunciato gli sfruttatori, quali

misure intendano promuovere insieme agli altri governi europei al fine di concertare una legislazione europea per impedire la schiavitù sessuale e con quali provvedimenti si proponga di fronteggiare e punire l'abuso, lo sfruttamento e la schiavizzazione sessuale delle immigrate, la vendita e il commercio dei loro figli.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 13 luglio 2000 dal deputato Marco Zacchera (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno per sapere, in seguito a fatti di cronaca che evidenziano un vero e proprio fenomeno di schiavismo diffuso ai danni di donne extracomunitarie costrette a prostituirsi e a partorire per dar vita a un traffico di neonati gestito dalla malavita organizzata, a situazioni di accattonaggio da parte dei bambini e all'annuncio da parte del Presidente del consiglio di attuare iniziative sul fenomeno della prostituzione, se il Governo non intenda al più presto avviare una seria politica contro la messa in schiavitù e lo sfruttamento anche dei minori e se in merito siano state date disposizioni alle forze dell'ordine per un rafforzamento dei controlli su chi organizza e sfrutta tali forme di questua.

#### *Reati sessuali*

Interpellanza presentata in data 11 luglio 2000 ai Ministri dell'interno e per il coordinamento della protezione civile e per la solidarietà sociale dal senatore Gavino Angius (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per sapere, in seguito a una denuncia da parte della Associazione Santa Chiara di Palermo sullo sfruttamento, gli abusi sessuali e le violenze perpetrate, sin dal 1996, nei confronti dei bambini che vivono nel quartiere Albergheria di Palermo, quali difficoltà sono state incontrate nelle indagini, come abbiano affrontato la situazione gli uffici e gli enti a cui era pervenuta tempestiva denuncia degli abusi, quale progetto e programma si sia inteso preconstituire o si intenda mettere in atto per costruire le condizioni concrete di un'opera di prevenzione e di recupero effettivamente rispondente alle esigenze dei minori e al risanamento socio-ambientale di un quartiere tanto segnato dalla emarginazione economica e civile.

Interrogazione a risposta scritta<sup>2</sup> presentata in data 18 luglio 2000 dal deputato Luigino Vascon (Lega Nord Padania) e altri (Lega Nord Padania e gruppo Misto) al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri per la solidarietà sociale e dell'interno, per sapere, a seguito di una trasmissione sulla Rai in cui venivano mandate in onda delle immagini che riprendevano dei bambini, a loro dire di nazionalità albanese, della presunta età di 10-12 anni, che durante il giorno chiedevano l'elemosina ai semafori delle città italiane (Milano) e che gestiti da adulti loro connazionali, di notte venivano fatti prostituire, se siano a conoscenza dei suddetti fatti, se quanto mandato in onda risulti rispondere a

<sup>2</sup> Risposta del Governo in data 21 luglio 2000.

verità, se, a fronte di una così palese e pubblica denuncia, i competenti organi di Governo non intendano agire tempestivamente e assumere subito tutte le misure che tali fatti richiedono.

#### *Salute*

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 13 luglio 2000 dalla senatrice Vera Liliana Squarcialupi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) ai Ministri della sanità e per la solidarietà sociale in tema di allattamento al seno, per sapere se non si ritenga opportuno che la promozione dell'allattamento al seno diventi una priorità per la sanità pubblica neonatale e che sia creato un apposito "Comitato nazionale multisettoriale per l'allattamento al seno" che abbia durata di 3 anni e che si occupi di ricerca e informazione sulla tematica.

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 20 luglio 2000 dal deputato Fortunato Aloï (Alleanza nazionale) ai Ministri delle politiche agricole e forestali e della sanità per sapere in seguito alla nuova ondata del morbo comunemente definito della "mucca pazza" che colpisce soprattutto bambini cui è stata somministrata carne omogeneizzata, quali urgenti iniziative intendano adottare per evitare che anche in Italia possa manifestarsi tale patologia.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 4 settembre 2000 dal deputato Mario Pezzoli (Alleanza nazionale) al Ministro della sanità per sapere, visto che una recente ricerca in merito alla morte improvvisa in culla (Sisd) indica come possibile prevenzione l'attuazione di un elettrocardiogramma dopo 10-15 giorni dalla nascita, se non ritenga opportuno attribuire credibilità a tale ricerca e disporre che ogni neonato venga obbligatoriamente sottoposto al controllo elettrocardiografico.

#### *Sanità*

Interpellanza presentata in data 10 luglio 2000 dalla deputata Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della sanità per sapere, a fronte della morte di una giovane donna in seguito a un intervento di parto cesareo nell'ospedale di Umberto I di Nocera Inferiore (Salerno), quali iniziative il Governo intenda assumere per garantire la prevenzione di fatti simili e in quale modo venga esercitato il controllo sugli interventi di taglio cesareo al fine di garantire che essi siano praticati solo quando risultino strettamente necessari per la salute della donna e del bambino e non come routine.

#### *Videogiochi*

Interrogazione a risposta orale, presentata in data 19 luglio 2000 dal deputato Paolo Scarpa Bonazza Buora (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno per sapere, in seguito alla prevista distribuzione di Carnageddon 3, videogioco killer, quali atti intendano porre in essere

per impedire che questo e altri giochi violenti e pericolosi vengano distribuiti in Italia e possano arrecare danno ai minori con la loro carica di violenza.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 20 luglio 2000 dal deputato Paolo Galletti (Verdi - l'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'industria, commercio e artigianato per sapere, vista la prossima uscita del videogioco Carmageddon 3, in cui alla guida di un'auto del futuro bisogna, per vincere, investire quanti più pedoni possibili compresi donne e bambini, se non si ritenga che i giochi per bambini debbano, prima di essere messi in commercio, essere selezionati attentamente nei loro contenuti e se non si reputi necessario la non commercializzazione di questo e altri videogiochi simili.

#### *Violenza*

Interpellanza presentata il 27 settembre 2000 dal deputato Giovanni Saonara (Popolari democratici - l'Ulivo) al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, vista l'istituzione, con decisione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 293/2000/CE, del programma d'azione comunitaria denominato Daphne sulle misure intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne, quali siano le ulteriori azioni che il Governo intende intraprendere per realizzare gli obiettivi fissati dalla decisione n. 293/2000/CE, secondo le specifiche modalità previste dal Programma e, in particolare, mediante il coinvolgimento e la concreta operatività delle Ong, nonché la stretta collaborazione tra queste e le autorità nazionali, regionali e locali.

### **Risposte del Governo**

#### *Affidamento familiare*

Interrogazione a risposta scritta, presentata in data 14 giugno 2000 dal deputato Edoardo Bruno (Comunista) al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri della giustizia, per la solidarietà sociale e per le pari opportunità per sapere, in seguito agli sviluppi del caso di Martina, bambina tolta alla famiglia affidataria per essere data in adozione ad altra famiglia, se siano stati tutelati gli interessi di tutte le parti in campo, se i servizi sociali si siano comportati con correttezza e cosa si intenda fare per sollecitare una riforma che si mostra indispensabile e cruciale per la tutela dei minori e l'adeguamento del diritto alle esigenze di stabilità emergenti dai nuovi assetti familiari della società attuale.

#### **Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco in concomitanza con altre interrogazioni riguardanti il caso specifico**

**11 luglio 2000**

In riferimento alle interrogazioni sul caso di Martina occorre ricordare che il Governo non può né derogare alle disposizioni legislative, né contrastare deci-

sioni dell'autorità giudiziaria, né in alcun modo condizionare le decisioni delle strutture sociali, esprimere valutazioni sulle varie fasi del procedimento o adottare specifici provvedimenti per singole situazioni. L'istituto dell'adozione in casi particolari va applicato a situazioni molto specifiche e non può sostituire l'adozione legittimante, anche considerando l'esistenza di soluzioni diverse nell'ambito della vigente legislazione. È intenzione del Governo intraprendere iniziative che possano meglio regolare la materia, stanti i limiti della legislazione vigente, in termini di procedure e tempi di attuazione, sempre nell'ottica di garantire realmente i preminenti interessi del minore. In casi del genere, la sovrapposizione dei soggetti interessati determinata dai *media*, peraltro stimolati dall'intervento della forza pubblica, è sicuramente eccessiva.

La vicenda della piccola Martina induce a una fattiva riflessione sui limiti della legislazione in vigore che, pur essendo di straordinaria importanza perché ha attuato il concetto del preminente interesse del minore e affermato che scopo dell'adozione è quello di dare una famiglia a un bambino, e non viceversa, ha dimostrato dei limiti relativi soprattutto alla necessità di riconoscere, a partire dall'interesse dei minori, legami familiari duraturi e stabili che hanno costruito un rapporto vero con il bambino preso in carico.

Dalla documentazione ricevuta dal Tribunale dei minori di Firenze sul caso specifico si evince la regolarità delle procedure di affidamento della bambina ai servizi sociali e successivamente a una coppia, in attesa delle pronunce giudiziarie. La disponibilità all'adozione da parte della coppia affidataria si è manifestata in un momento successivo e il servizio sociale non ha potuto gestire la fase del passaggio della bambina allo stato di affidamento preadottivo. La vicenda lascia aperte perplessità sia sulle scelte iniziali, sia sulla soluzione finale, dimostrando la difficoltà di definizione del rapporto tra affidamento e adozione. La legge n.184 del 1983 va rivista, così come la formazione e l'efficienza dei servizi sociali e il ruolo del giudice minorile, spesso lasciato solo e con strumenti limitati a dover affrontare situazioni delicatissime.

#### *Devianza minorile*

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 19 luglio 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, vista la recente indagine condotta da Eurispes in tema di devianza minorile che ne sottolinea un aumento evidenziando la mancanza di un'organica politica intesa a prevenire il fenomeno, quali politiche siano state realizzate al fine di pervenire o comunque di contenere il fenomeno della devianza giovanile.

#### **Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco**

**21 settembre 2000**

Per fronteggiare le nuove forme di esclusione sociale giovanile che derivano, oltre che dalla passione per il rischio e per la trasgressione, anche da carenze di strumenti di cittadinanza attiva, è stato presentato un disegno di legge recante "Disposizioni per sostenere la partecipazione, la rappresentanza e le attività dei

giovani nella società” attualmente in esame presso la I e la XII Commissione della Camera. La logica che sottende a tale disegno di legge muove dall’obiettivo di sviluppare sinergie e livelli di cooperazione tra i vari organi dello Stato nella realizzazione di interventi a favore delle nuove generazioni, integrando responsabilità di indirizzo (a livello statale), responsabilità di programmazione (a livello regionale) e funzioni di gestione (a livello locale), lasciando particolare spazio a queste ultime che più direttamente in questi anni hanno cercato di dare risposte, anche in situazioni di scarsità di risorse, al nuovo protagonismo giovanile. La proposta di legge in argomento prevede, tra l’altro, l’istituzione, presso il Dipartimento per gli affari sociali, del Centro nazionale per lo sviluppo delle politiche giovanili con compiti di coordinamento, promozione, consulenza e supporto tecnico per tutto ciò che concerne le politiche giovanili.

Il 2 giugno è stato inoltre approvato, dal Consiglio dei ministri, il “Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001” nel quale è stato dedicato ampio spazio ai bisogni e alle problematiche dell’adolescenza. Sul versante del sostegno e della prevenzione, il Governo intende considerare con particolare attenzione gli atteggiamenti estremi di alcuni adolescenti spesso legati a difficili dinamiche sociali e di gruppo, promuovendo adeguati approfondimenti dei fenomeni di disagio che si esprimono, ad esempio, in forme di bullismo, di violenza negli stadi, di costituzione di bande.

Per sostenere e recuperare i minori a rischio di devianza il Consiglio dei ministri, nella riunione del 7 luglio, ha approvato il disegno di legge recante “Interventi di contrasto alla criminalità minorile”, che si prefigge lo scopo di assicurare la continuità dei finanziamenti per le attività di prevenzione della delinquenza minorile svolta, fino al 31 dicembre 1999, mediante i finanziamenti previsti dalla legge 19 luglio 1991, n. 216.

Ritenendo inoltre indispensabile operare per ridurre l’abbandono scolastico, è intenzione del Dipartimento della pubblica sicurezza istituire mirati servizi preventivi nei luoghi abituali di ritrovo dei ragazzi che tendono a eludere la scolarità e nelle zone in cui possono realizzarsi fenomeni di impiego di minori in attività illecite, spaccio e consumo di sostanze stupefacenti.

Con il rilancio della legge 285/97, il Governo intende, infine, intensificare le risorse destinate al degrado ambientale e sociale creando spazi di incontro tra le persone, valorizzando cortili, giardini e strutture scolastiche, nonché promuovendo percorsi di partecipazione diretta delle nuove e nuovissime generazioni alla discussione e alla decisione su temi di interesse per la loro vita di cittadini.

### *Famiglie*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Giorgio Pasetto (Popolari democratici - l’Ulivo) e altri (Popolari democratici - l’Ulivo) in data 4 maggio 2000 al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri per la solidarietà sociale e dell’interno, per sapere, premesso che ai competenti uffici dell’Inps risulterebbero essere pervenute 44.790 domande dirette a ottenere il riconoscimento delle agevolazioni fiscali previste dalla legge Finanziaria 2000 in favore

delle famiglie con basso reddito, delle quali, rispettivamente, 31.640 domande relative all'ottenimento dei cosiddetti assegni al nucleo familiare e 13.150 relative alla concessione dell'assegno di maternità e che risulterebbero essere circa 200 mila le domande per i suddetti assegni ancora giacenti presso le diverse circoscrizioni comunali nello scorso mese di marzo, se non si ritenga opportuno verificare l'esattezza di tali dati al fine di attivare gli strumenti volti a permettere a quanti siano in possesso dei requisiti richiesti dalla legge di ottenere, entro breve tempo, l'erogazione degli assegni suddetti.

**Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco**

**18 luglio 2000**

Alla data del 13 luglio 2000 risultano in pagamento, da parte dell'Inps, 201.947 prestazioni per l'assegno al nucleo familiare e 72.102 prestazioni per l'assegno di maternità. La competenza alla concessione degli assegni è attribuita dalla legge ai comuni mentre l'Inps provvede a effettuare i pagamenti a seguito della trasmissione dei dati da parte dei comuni. Allo Stato è attribuita la sola regolamentazione di dettaglio, emanata con decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306. Poiché l'Inps è in grado di effettuare il pagamento entro 15 giorni dal ricevimento dei dati dai Comuni (quindi con notevole anticipo rispetto ai 60 giorni previsti per la prima erogazione e ai 45 giorni previsti in via ordinaria), è opportuno ritenere che alla data attuale pressoché tutte le prestazioni siano state erogate agli interessati.

*Handicap*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Angela Napoli (Alleanza nazionale) in data 29 luglio 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in relazione alla legge n. 323 del 1998 che recita «qualora l'alunno in condizione di handicap abbia svolto un percorso didattico differenziato e non abbia conseguito il diploma attestante il superamento dell'esame, richiede un attestato recante gli elementi informativi di cui al comma 1», e all'ordinanza ministeriale n. 38/99 in cui «i candidati che hanno svolto un percorso didattico differenziato e sono stati valutati dal consiglio di classe con l'attribuzione di voti e di un credito scolastico relativi unicamente allo svolgimento di tale piano possono svolgere prove differenziate, coerenti con il percorso svolto finalizzato» che tradisce le aspettative contenute nella legge citata, se non ritenga necessario intervenire per sanare l'iniquità che tra l'altro non garantisce la reale integrazione scolastica agli studenti portatori di handicap.

**Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro**

**18 luglio 2000**

Il diploma di superamento dell'esame di Stato e la certificazione prevista dall'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1998, n. 323 attestano l'acquisizione da parte degli allievi di quelle conoscenze, competenze e capacità richieste dai programmi ufficiali di studio. Detta certificazione è un documento di presentazione per l'inserimento nel mondo del lavoro, nonché per

la prosecuzione degli studi in ambito universitario e in corsi post-secondari ed ha quindi particolare rilievo anche in relazione alle esigenze connesse con la circolazione di titoli di studio nell'ambito dell'Unione europea. Per gli allievi che hanno svolto percorsi didattici differenziati che non consentono il raggiungimento della preparazione idonea al conseguimento del diploma, l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 323/98 prevede la possibilità di acquisire un attestato recante gli elementi informativi relativi al piano educativo seguito e alle competenze, conoscenze e capacità acquisite in relazione agli obiettivi del piano educativo e alla votazione complessiva ottenuta. L'articolo 17, comma 4, dell'O.M. 11 febbraio 1999 n. 38, coerentemente con quanto previsto dal Regolamento, prevede che i candidati che hanno svolto un percorso didattico differenziato e siano stati valutati dal consiglio di classe con l'attribuzione di voti e di un credito scolastico relativi al piano educativo personalizzato, possano sostenere ugualmente l'esame svolgendo prove differenziate e ricevere l'attestato di cui all'articolo 13, comma 2, del Regolamento. L'impedimento al rilascio del diploma deriva dalle carenze di quella preparazione scolastica che l'ordinamento richiede per dare certezza e corso legale al titolo di studio.

### *Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Francesco Paolo Lucchese (Gruppo misto) in data 17 novembre 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere se non ritengano utile disporre che nelle scuole non vengano adottati libri di testo scandalosamente faziosi che seminano odio e volutamente offrono la cronaca di questi anni come se fosse storia, con una visione settaria della realtà; se non ritengano che si sia superato ogni limite di decenza da parte di autori, ligi a chi esercita il potere e servi di regime; se non ritengano di riportare lo studio della storia nelle scuole entro il 1950, e non oltre, offrendo però una narrazione dei fatti semplice e chiara, soprattutto onesta nella descrizione degli avvenimenti.

#### **Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro 18 luglio 2000**

Ai sensi degli artt. 7 e 188 del decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297 l'adozione dei libri di testo rientra nella competenza degli organi collegiali della scuola. Con la circolare ministeriale n. 469 del 2 dicembre 1998 sono stati forniti suggerimenti per sostenere l'azione che le scuole e gli istituti di istruzione secondaria già da tempo pongono in essere in piena autonomia nella materia in questione richiamando l'attenzione in particolare sull'adozione dei testi di storia. È indubbio che la scelta dei testi scolastici debba essere improntata al principio di imparzialità e che per quanto riguarda l'insegnamento della storia, le tematiche trattate e gli elementi, soggettivi e oggettivi, illustrati debbano essere assoggettati al principio della massima obiettività per consentire una lettura e quindi un'assimilazione in termini positivi al fine di una serena valutazione. Il procedimento di adozione dei libri di testo si articola in una fase preliminare e in una fase conclusiva: nella fase preliminare si procede alla valutazione dei testi secondo modalità stabilite dal collegio

dei docenti e sulla base dei criteri indicati nella circolare predetta. Al termine di tale valutazione, i docenti formulano le proposte di adozione e le sottopongono, per l'espressione del motivato parere, all'esame dei consigli di classe. Nella fase conclusiva, i colleghi dei docenti adottano, debitamente motivandole, le relative deliberazioni, che rappresentano, in sostanza, un momento di esercizio della libertà di insegnamento. Rientra, poi, nelle competenze del singolo docente spiegare in modo corretto gli argomenti in classe e farne oggetto di eventuale discussione con gli alunni, chiarendone il significato e la collocazione nel contesto storico.

#### *Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza nazionale) in data 23 novembre 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in relazione al rilievo dato dalla stampa nazionale ai dati derivanti da una recente indagine dell'Inail da cui risulta che nelle scuole statali italiane aumenta il numero degli infortuni e alla conferma di tali dati nelle dichiarazioni rese dal professor Giorgio Rembado, presidente dell'associazione nazionale presidi, secondo cui «la poca sicurezza degli edifici scolastici è un motivo di costante preoccupazione per tutta la categoria. L'unica cosa in nostro potere è individuare i rischi e informare l'ente - Comune o Regione - che se ne deve occupare», se non ritenga preoccupante il numero degli infortuni e quali urgenti determinazioni intenda assumere al fine di contenere i pericoli che derivano dalla situazione denunciata a chiare lettere dal presidente dell'Associazione nazionale presidi.

#### **Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro**

**18 luglio 2000**

Ai sensi della vigente normativa in materia e, per ultima della legge n. 23/96, tutto ciò che attiene alla fornitura, manutenzione e gestione degli edifici adibiti a uso scolastico rientra nella diretta competenza e responsabilità degli enti locali (Comuni e Province), puntualmente obbligati. La stessa considerazione va fatta in merito alla vigilanza sull'effettiva assunzione, da parte dei predetti enti locali, delle opportune misure previste dalla normativa in materia di sicurezza. Tale vigilanza spetta agli organismi a ciò istituzionalmente preposti (Vigili del fuoco o Aziende sanitarie locali) ed esula dai poteri di questa Amministrazione ogni attività repressiva e sanzionatoria al riguardo. Ciò nonostante questo Ministero ha fattivamente contribuito all'adeguamento degli edifici adibiti all'uso scolastico alla vigente normativa in materia di agibilità, igiene e sicurezza, ripartendo tra le Regioni, per il primo triennio di cui alla citata legge 23/96, un finanziamento complessivo di 1.569 miliardi di lire e, per la prima annualità del secondo triennio, di 385 miliardi di lire. Come segno di ulteriore interesse per la tematica della sicurezza, si evidenzia che si è provveduto a emanare la C.M. 29 4 1999, n. 119, finalizzata al raggiungimento dei risultati previsti, con particolare riguardo alla formazione di tutti i soggetti interessati. Al fine di supportare tale attività è già stato distribuito un prodotto multimediale contenente un corso di informazione per gli operatori scolastici. A sostegno, poi, delle iniziative che saranno attivate in sedi locali, l'Amministrazione propone di promuovere, tramite istituti specializ-

zati, apposite attività di formazione per figure sensibili e per responsabili del servizio prevenzione e protezione. Nella circolare predetta è stata sottolineata la necessità di una migliore interazione e collaborazione tra le Istituzioni scolastiche e gli enti locali in considerazione della stretta connessione esistente tra i medesimi sotto molteplici aspetti, sia pure nel rispetto delle rispettive competenze. Per assicurare ogni possibile assistenza in materia di sicurezza scolastica e di coordinare le relative attività è stato costituito un apposito Osservatorio nazionale nel quale potranno essere coinvolti anche enti e organismi interessati.

#### *Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dalla deputata Angela Napoli (Alleanza nazionale) in data 14 dicembre 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in relazione a una circolare ministeriale che introduce nelle scuole superiori l'enigmistica, facendo sì che i rebus cruciverba, sciarade, anagrammi e sottoboschi di simili capricci verbali possano diventare campi sportivi aperti alle bizzarrie degli studenti, che l'insegnamento della nuova disciplina andrebbe, secondo le dichiarazioni del Ministro, a sviluppare la logica, che le singole istituzioni scolastiche si trovano costrette a togliere tempo all'insegnamento delle vere discipline, che con gradualità si sta emarginando sempre più l'insegnamento delle lingue greca e latina, se non ritenga indispensabile annullare la circolare che introduce l'insegnamento dell'enigmistica e definire, invece, le materie curriculari nei vari indirizzi di studi e se non ritenga di dover incoraggiare lo studio delle vere discipline e in particolare di quelle classiche.

#### **Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro**

**18 luglio 2000**

La circolare a cui si fa riferimento nella interrogazione apre un concorso a tutti i giovani di tutte le scuole che vengono chiamati a gareggiare nella soluzione di enigmi nell'ambito di una rivisitazione di uno degli aspetti più affascinanti e coinvolgenti delle antiche civiltà classiche. Non si vuole, quindi, introdurre alcun nuovo insegnamento che, come si sa, richiede tecnicamente ben più complesse procedure. Al contrario si è voluto rimarcare, attraverso l'invito alla libera partecipazione ad una gara nazionale, l'importanza che assume tutt'oggi la civiltà classica greco-romana.

#### *Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal senatore Walter Bianco (Lega forza Padania per l'indipendenza del Nord) in data 15 dicembre 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, visto i problemi che nella scuola dell'obbligo crea l'inserimento degli studenti extracomunitari, se non si ritenga che il continuo e disorganico (improvviso) inserimento nelle classi di allievi extracomunitari possa incidere negativamente sull'andamento didattico e disciplinare nonché sullo svolgimento dei programmi; se non sia necessario ricorrere agli insegnanti di sostegno non solo per i casi di handicap ma anche per allievi extracomunitari non parlanti italiano e inseriti per la prima volta nel nostro sistema di scuola dell'ob-

bligato; se non risulti indispensabile pianificare un'attività volta all'integrazione di detti soggetti, senza limitarsi a delegarla in nome dell'autonomia scolastica; se in base a verifiche oggettive il sistema scolastico italiano risulti attrezzato per l'inserimento sempre più massiccio di allievi extracomunitari nelle classi dell'obbligo.

**Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro**

**18 luglio 2000**

L'articolo 36 della legge 6 marzo 1998, 40, dispone che «i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico» e che a essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accettazione ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Il decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, recante disposizioni applicative, prevede che i minori stranieri, soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia, vengano iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione a una classe diversa (immediatamente inferiore o superiore). L'iscrizione avviene nei modi e alle condizioni previste per i minori italiani e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno. Nel far presente che le norme in vigore prevedono la figura dell'insegnante di sostegno soltanto in presenza di alunni con certificazione di handicap rilasciata dalle competenti autorità sanitarie, si precisa che per l'accoglienza degli allievi stranieri è previsto che le scuole attivino specifici progetti per i quali è assicurato un finanziamento a parte sul fondo d'istituto al fine di sostenere l'opera del personale scolastico impegnato a favorire l'integrazione degli allievi stranieri, con particolare riferimento ai docenti della lingua italiana. Con circolare ministeriale n. 299 del 21 ottobre 1999 è stata data prima applicazione alle succitate disposizioni contrattuali e sono state fornite indicazioni circa la ripartizione tra le varie province dello stanziamento complessivo di 10 miliardi previsto dal succitato articolo 29. Le risorse attribuite a livello provinciale saranno ripartite tra le scuole con più alta consistenza di alunni stranieri o caratterizzate da situazioni particolari o che abbiano assunto iniziative specifiche per la progettazione e lo studio di strategie specifiche per tale finalità. Cura del Ministero della pubblica istruzione al termine dell'anno scolastico sarà di monitorare le modalità di utilizzazione dei fondi e i risultati conseguiti.

*Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Enrico Cavaliere (Lega Nord per la Padania indipendente) in data 10 maggio 1998 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in relazione alla obbligatoria polizza assicurativa contro gli infortuni a cui devono essere sottoposti gli alunni partecipanti a uscite didattiche con onere delle spese a carico degli stessi se, anche nell'ipotesi in cui l'alunno dimostri di essere già in possesso di un'adeguata copertura assicurativa contro gli infortuni, debba ritenersi ugualmente obbligato al pagamento della quota assicurativa per la copertura dei rischi connessi alle uscite didattiche e se dunque, in caso affermativo, non si ritenga opportuno intervenire al fine di eliminare un ulteriore onere che, inevitabilmente, comporta ripercussioni anche di carattere economico.

**Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro****18 luglio 2000**

Nella loro autonomia di scelta e di capacità decisionale, le scuole possono programmare e realizzare viaggi e visite di istruzione. I Capi d'istituto devono tenere conto delle disposizioni dettate in materia dalla normativa vigente, nel caso specifico della circolare ministeriale n. 291 del 14 ottobre 1992 alla quale fa riferimento l'interrogante, che prevede appunto l'obbligatorietà dell'assicurazione per tutti i partecipanti ai viaggi. Tale polizza costituisce parte integrante della documentazione da acquisire agli atti della scuola. La copertura assicurativa contro gli infortuni, eventualmente già in possesso degli allievi non sostituisce quindi quella *ad hoc* prevista per le iniziative scolastiche. Docenti e allievi possono comunque beneficiare, ove l'abbiano sottoscritto, della polizza assicurativa prevista per i rischi connessi all'attività di educazione fisica con la dovuta integrazione del premio a copertura della responsabilità civile per eventuali danni a terzi. Infine, nel caso in cui si tratti di viaggi di integrazione della preparazione di indirizzo, la normativa vigente estende anche agli alunni e agli insegnanti l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

*Istruzione scolastica*

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Maurizio Balocchi (Lega Nord Padania) in data 15 dicembre 1999 al Ministro della pubblica istruzione per sapere, in seguito a un episodio di rifiuto di un bambino extracomunitario in una scuola di La Spezia di sottostare alle autorità delle maestre in quanto di genere femminile, quali interventi il Ministro intenda adottare per garantire che il processo di integrazione sociale e culturale, in ambito di formazione scolastica, avvenga non solo nel rispetto della cultura e degli usi dei popoli extracomunitari, ma soprattutto nel rispetto delle regole e dei principi posti alla base dell'ordinamento giuridico della nazione ospitante.

**Risposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro****18 luglio 2000**

In merito a quanto riferito dall'interrogante che sembra riproporre le notizie apparse nella cronaca locale del quotidiano *Il Secolo XIX* del 12 1999, la direttrice didattica del I Circolo di La Spezia ha categoricamente smentito che sia stata manifestata dalla medesima e dalle docenti l'ipotesi che i problemi che presenta il bambino marocchino, possano derivare dalla sua fede religiosa. La medesima preside ha precisato che non risultava possibile pervenire a tale congettura tenuto conto che lo scorso anno il fratello maggiore del bambino e altri alunni di religione musulmana hanno frequentato la medesima scuola senza alcun problema. Il dirigente ha anche chiarito che sia l'insegnante di sostegno, che ha con l'allievo un ottimo rapporto, che il giovane obiettore di coscienza, assegnato dal Comune come ausiliario di sostegno, collaborano proficuamente per risolvere i problemi dell'allievo d'intesa con i docenti del modulo. Il fatto poi che il bambino abbia simpatizzato, in particolare, con il giovane ausiliario è determinato dalla conoscenza avvenuta tra i due nella colonia estiva del Comune frequentata dal bambino dopo il suo arrivo dal Marocco.

Per quanto riguarda, infine, l'azione volta all'integrazione degli allievi stranieri, si fa presente che da tempo questa Amministrazione opera con il massimo impegno a livello locale d'intesa con le comunità extracomunitarie presenti sul territorio. Com'è noto, tale azione è rivolta primariamente all'accoglienza e all'apprendimento della lingua italiana e successivamente a un'azione integrata ispirata all'educazione interculturale ed ai valori della comunicazione.

#### *Prostituzione*

Interpellanza presentata in data 13 luglio 2000 dalla deputata Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo, Comunista, Misto, Popolari democratici - l'Ulivo, I democratici - l'Ulivo) ai Ministri della giustizia, per le pari opportunità, per la solidarietà sociale, dell'interno, per sapere, in seguito a un fatto di cronaca riguardante l'induzione in prostituzione di una giovane immigrata reclutata in Albania con la promessa di un lavoro e alla vendita del di lei figlio da parte del protettore e ad altri fatti simili, se venga applicata la legge sull'immigrazione nella parte che consente alle prostitute immigrate di uscire dal giro dopo avere denunciato gli sfruttatori; quali misure si intendano promuovere insieme agli altri Governi europei al fine di concertare una legislazione europea per impedire la schiavitù sessuale; con quali provvedimenti si proponga di fronteggiare e punire l'abuso, lo sfruttamento e la schiavizzazione sessuale delle immigrate, la vendita e il commercio dei loro figli.

#### **Risposta del ministro per le Pari opportunità Katia Belillo**

**20 luglio 2000**

Già da diversi anni il Governo italiano ha impostato un complesso di iniziative di contrasto al fenomeno della prostituzione, tra le quali l'introduzione nel testo unico sull'immigrazione dell'articolo 18, che prevede la concessione di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale e stanZIA 10 miliardi l'anno per la realizzazione di programmi di assistenza e integrazione sociale per le vittime, oggi in fase di realizzazione.

L'approccio al problema del traffico è fondato sull'idea di una integrazione necessaria tra l'aspetto repressivo e l'aspetto della protezione dei diritti delle persone trafficate.

L'aspetto più innovativo della legislazione consiste nel permesso che può essere concesso non solo alle donne che denunciano e rendono testimonianza, ma a tutte coloro che si trovano in pericolo a causa del tentativo di sottrarsi ai condizionamenti del gruppo criminale che le sfrutta, partecipando a un programma di assistenza e di integrazione sociale gestito dagli enti locali o da associazioni iscritte in un'apposita sezione del registro previsto dal testo unico sull'immigrazione.

In tal modo si attiva un percorso sociale che consente alla vittima di affrontare l'impatto con il procedimento penale, avendo già qualche certezza sulla sua sicurezza e sul fatto che non sarà espulsa a causa della sua condizione di prostituta o di straniera illegale.

Gli ultimi dati sui permessi risultano essere positivi, anche se non vanno sottovalutati i problemi e le difficoltà che sono da affrontare insieme con le autorità

di polizia. In particolare occorre che nello svolgimento dei propri compiti istituzionali vengano superati atteggiamenti inerti o burocratici.

Per affrontare il fenomeno della prostituzione e dello sfruttamento è necessario lavorare anche sulla sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Il fenomeno della prostituzione deve essere affrontato adeguatamente anche sul piano culturale, per questo sono previste campagne di sensibilizzazione. E non si può fare a meno di sollecitare un atteggiamento collaborativo anche da parte dei clienti, poiché essi sono spesso le uniche persone che possono aiutare le vittime a sottrarsi al controllo dei trafficanti.

Presso il Dipartimento per le pari opportunità opera il Comitato interministeriale di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta e una Commissione incaricata di selezionare i programmi di integrazione sociale per le vittime del traffico e di attribuire i finanziamenti previsti dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione.

Il Dipartimento pari opportunità ha già provveduto a selezionare i programmi di assistenza e di integrazione sociale previsti dall'articolo 18. I progetti presentati da vari enti locali e associazioni sono stati selezionati da un'apposita commissione, che ne ha approvati 49 su 61. Il 29 febbraio scorso è stata firmata la convenzione che li rende operativi.

Tra le azioni di sistema previste nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 18 sarà attivato un numero verde per informazioni e aiuto. Gli obiettivi del numero verde, realizzato da un coordinamento nazionale e collegato con quindici punti locali per assicurare un tempestivo aiuto sul territorio alle vittime della tratta, sono innanzitutto quelli di offrire informazioni alle donne e a chiunque si ponga come tramite tra le donne e il servizio e, in secondo luogo, di consentire il collegamento con associazioni, Asl, servizi sociali, questure, strutture religiose e consolati più vicini, che possono concretamente prestare assistenza. Il servizio sarà attivo ogni giorno dalle 12 alle 24 a partire dal 26 luglio e avrà una sperimentazione di sei mesi, dopo i quali si attuerà l'organizzazione definitiva.

Per quanto riguarda l'esigenza di concertare una legislazione europea per impedire la schiavitù sessuale, deve essere ricordato che il 19 maggio 2000 il Parlamento europeo ha approvato all'unanimità una risoluzione volta a promuovere ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne. La risoluzione indica l'obiettivo di una definizione chiara e armonizzata di traffico, comprendente tutte le pratiche simili alla schiavitù.

Si sottolinea quindi che a livello europeo ci si dovrà occupare di stabilire un quadro giuridico e misure efficaci di prevenzione, protezione ed aiuto, mentre a livello nazionale i Governi dovranno intervenire sul piano legislativo, amministrativo e di polizia.

Sempre sul piano dell'azione di contrasto alla tratta a livello internazionale, per iniziativa della delegazione italiana, il traffico di persone è stato esplicitamente menzionato nello statuto della Corte penale internazionale e inserito nella lista dei crimini contro l'umanità, nell'ambito del delitto di riduzione in schiavitù.

Il Dipartimento per le pari opportunità, inoltre, partecipa ai lavori del gruppo *ad hoc* per la redazione della convenzione Onu sulla criminalità organizzata

transnazionale, che si svolgono a Vienna. Nell'ambito di tali lavori si sta concludendo la stesura di un protocollo addizionale sul traffico di persone, in particolare donne e minori, distinto da quello sull'immigrazione illegale. Scopo del protocollo è favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e, insieme, migliorare la cooperazione internazionale.

Sui provvedimenti del Governo è stato predisposto il 9 marzo 1999 un disegno di legge che introduce nel codice penale il nuovo delitto di traffico di persone, come moderna forma di schiavitù. Il reato si configura quando una persona, mediante violenza, minaccia o inganno, viene trasferita da uno Stato a un altro o all'interno dello stesso Stato sia a scopo di sfruttamento sessuale sia a scopo di lavoro forzato.

#### *Reati sessuali*

Interrogazione a risposta orale presentata in data 3 giugno 1999 dal deputato Gustavo Selva (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro per la solidarietà sociale per sapere, premesso che circa dieci milioni di bambini nel mondo sono arruolati dall'industria del sesso che risulta essere alimentata anche dai "turisti del sesso" provenienti dai Paesi occidentali fra cui l'Italia, attratti dall'offerta di avventure quali interventi si intendano assumere in concreto a livello nazionale, europeo e internazionale per contrastare il turismo sessuale con i minori.

#### **Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco**

**20 luglio 2000**

Per contrastare il turismo sessuale e lo sfruttamento di minori, presso il Dipartimento per gli affari sociali, con decreto del 26 febbraio 1998, è stata istituita, dal Presidente del consiglio Prodi, la Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori. Di tale Commissione hanno fatto parte i rappresentanti delle varie amministrazioni interessate, di associazioni e organizzazioni non governative operanti nel settore e di operatori del pubblico e del privato sociale. La Commissione ha terminato i lavori nel luglio del 1998 elaborando il documento "Proposte di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento e dello sfruttamento sessuale dei minori", nel quale veniva definita una strategia di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali sul piano nazionale e internazionale. Le proposte della Commissione sono state poi recepite dal Parlamento con la legge 3 agosto 1998, n. 269, recante *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*. Questa legge delinea nuove fattispecie criminose e dà attuazione al principio di extraterritorialità delle leggi penali, già introdotto nella dichiarazione di Stoccolma stilata in occasione del primo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori del 1996. La legge 269/98 estende la punibilità in Italia di delitti anche se commessi all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano. La normativa, oltre a prevedere co-

me autonome forme di reato l'induzione, il favoreggiamento, lo sfruttamento della prostituzione minorile e lo sfruttamento dei minori per la produzione, diffusione e distribuzione di materiale pornografico, rende anche perseguibile la detenzione di materiale pornografico coinvolgente minori, l'organizzazione e la propaganda di viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno dei minori. Per questo reato sono previste non soltanto sanzioni detentive particolarmente rigorose (reclusione da sei a dodici anni e multe da trenta a trecento milioni di lire), ma anche ulteriori misure come la chiusura degli esercizi e la revoca della licenza di esercizio o della concessione e dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive. Sono inoltre conferiti nuovi strumenti di indagine alle forze di polizia per la prevenzione e la repressione dei reati sessuali. Il dipartimento della pubblica sicurezza, mediante il servizio di polizia postale e delle telecomunicazioni, persegue anche i delitti commessi attraverso sistemi informatici e di comunicazione telematica, compreso quello di propaganda e di organizzazione del turismo connesso alla prostituzione minorile.

Relativamente alla dimensione transnazionale del fenomeno, le linee organizzative, di formazione del personale e operative degli uffici minori istituiti presso le questure privilegiano, in particolare, il raccordo degli uffici stessi con esponenti degli enti pubblici e privati operanti nel settore, nonché con importanti organismi internazionali di tutela dell'infanzia, in particolare l'Unicef, l'Ecpat e l'Unicri. Quanto alla predisposizione di idonei strumenti normativi internazionali, l'Italia ha partecipato e partecipa a tutti i fori internazionali interessati alla materia. Dal 1992, nell'ambito dell'OIPC-Interpol, opera un gruppo di lavoro permanente incaricato di curare lo scambio di informazioni sulla rete dei pedofili scoperte nei vari Paesi e il raccordo in materia di formazione del personale di polizia adibito alla tutela dei minori. Di particolare rilievo è anche la collaborazione internazionale instauratasi in seno al sistema Europol, nell'ambito del quale è già operativo uno scambio di informazioni sulle attività dei gruppi di criminalità organizzata dediti al traffico di esseri umani, allo sfruttamento sessuale dei minori e delle donne.

Presso il Dipartimento affari sociali, con decreto del 29 gennaio 1999 è stato istituito un comitato di coordinamento abusi, facente parte dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia che deve riferire annualmente al Parlamento sull'attività da esso svolta per la migliore attuazione della legge contro lo sfruttamento dei minori nella prostituzione, nella pornografia, nel turismo sessuale.

Per quanto concerne il turismo sessuale in particolare, il Dipartimento per gli affari sociali ha costantemente sostenuto azioni di sensibilizzazione sull'argomento, in particolare nei confronti degli operatori turistici e dei vettori e in collaborazione con l'ECPAT e con le associazioni di categoria.

Negli ultimi tre anni è stata promossa una campagna informativa, sono stati distribuiti depliant, portabiglietti e altro richiamanti l'attenzione sul rispetto che si deve ai bambini di tutto il mondo e sulla lotta al turismo sessuale, è stato patrocinato un modulo formativo per gli operatori del turismo della regione Toscana finalizzato a rendere questi ultimi più preparati e partecipi sul tema del turismo sessuale e un convegno internazionale sulle misure di contrasto, italiane e

internazionali, al turismo sessuale minorile. Inoltre, in collaborazione con Ecpat-Italia, il Dipartimento ha prodotto, nell'estate 1999, lo spot "Come gli struzzi" contro il turismo sessuale e la pornografia minorile.

Accanto alle misure di contrasto adottate a livello di Governo centrale, il 10 maggio 2000 gli operatori turistici hanno sottoscritto il codice di condotta dell'industria turistica italiana, finalizzato a contrastare lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo.

Il Dipartimento affari sociali si è fatto promotore inoltre di un disegno di legge, poi divenuto legge n. 285 del 1997, sui diritti dell'infanzia. Tale legge ha stanziato, per gli anni 1997, 1998 e 1999, 860 miliardi e, a partire dal 2000, ha reso permanente uno stanziamento di 320 miliardi per l'infanzia. Una delle finalità della legge è intervenire contro gli abusi.

### *Reati sessuali*

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 18 luglio 2000 dal deputato Luigino Vascon (Lega Nord Padania) e altri (Lega Nord Padania e gruppo Misto) al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri per la solidarietà sociale e dell'interno, per sapere, a seguito di una trasmissione sulla Rai in cui venivano mandate in onda delle immagini che riprendevano dei bambini, a loro dire di nazionalità albanese, della presunta età di 10-12 anni, che durante il giorno chiedevano l'elemosina ai semafori delle città italiane (Milano) e che gestiti da adulti loro connazionali, di notte venivano fatti prostituire, se siano a conoscenza dei suddetti fatti, se quanto mandato in onda risulti rispondere a verità, se, a fronte di una così palese e pubblica denuncia, i competenti organi di Governo preposti non intendano agire tempestivamente e assumere subito tutte le misure che tali fatti richiedono.

#### **Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco**

**21 luglio 2000.**

La puntata del programma *Frontiere* ha affrontato l'argomento dello sfruttamento dei minori albanesi, a Milano, mostrando un'area dismessa di via Palizzi, utilizzata come dormitorio da circa 20 minori albanesi e proiettando il filmato di uno di essi intento a chiedere l'elemosina. Al riguardo, la Questura di Milano fa sapere che, se negli ultimi anni era stato registrato un notevole afflusso (nella capitale lombarda) di minori albanesi non accompagnati, con un'incisiva azione di contrasto, sono stati collocati in comunità o rimpatriati centinaia di minori e sono stati tratti in arresto numerosissimi loro sfruttatori, successivamente condannati per il reato di riduzione in schiavitù, così da ridurre a poche unità la presenza di minori albanesi in stato di abbandono nella città. Per quanto riguarda il minore ripreso nella trasmissione mentre chiede l'elemosina, lo stesso è stato rintracciato e rimpatriato, unitamente al padre che esercitava l'accattonaggio. La Questura di Milano fa sapere, infine, che non è stato, invece, riscontrato quanto asserito nel corso del programma televisivo e cioè che i minori albanesi, impiegati di giorno nell'accattonaggio, vengano poi sfruttati di notte nella prostituzione.

Riguardo agli interventi contro lo sfruttamento dei minori stranieri, il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) contiene disposizioni specifiche tese a contrastare tale fenomeno e, insieme al regolamento di attuazione, appresta una serie di misure che possono essere adottate per sottrarre il minore a una accertata situazione di violenza.

L'articolo 18 ad esempio prevede la concedibilità di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale rilasciabile allo straniero che voglia sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di un'organizzazione criminale e partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale. Sempre allo scopo di combattere il fenomeno del racket, l'articolo 12 dello stesso Testo unico prevede un notevole aggravamento di pene per chi favorisce l'ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato quando il fatto riguarda minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento. La pena prevista per questo reato consiste nella reclusione da cinque a quindici anni e in una multa di cinquanta milioni di lire per ogni straniero cui è stato favorito l'ingresso.

Nel novero delle misure che il Governo ha inteso adottare per contrastare il fenomeno del traffico di persone, si inserisce il disegno di legge recante "Misure contro il traffico di persone", attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera, che contempla una nuova fattispecie di reato relativa al traffico di esseri umani.

Il 2 giugno inoltre è stato approvato dal Consiglio dei ministri il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001. In detto Piano, nel programma di azioni mirate per il periodo maggio 2000-giugno 2001, il Comitato per la tutela dei minori stranieri, previsto dalla legge sull'immigrazione, procederà a realizzare un censimento nazionale sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati, allo scopo di mettere a punto standard di accoglienza uniformi sul territorio nazionale e di avviare opportuni rapporti con i Paesi di provenienza. Sarà inoltre attivata un'agenzia nazionale che si farà carico di esaminare, caso per caso, l'opportunità di avviare un processo di integrazione del minore nel nostro Paese o di organizzare il rientro in famiglia. A tal fine saranno avviate attività sia in Italia, con l'istituzione di una rete di centri attivi nell'accoglienza, sia nei Paesi di origine, per prevenire le partenze illegali e favorire i rientri in famiglia.

#### *Salute*

Interpellanza presentata in data 10 luglio 2000 dal deputato Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della sanità per sapere a seguito della morte di una giovane donna in seguito a un intervento di parto cesareo nell'ospedale di Umberto I di Nocera Inferiore (Salerno) quali iniziative il Governo intenda assumere per garantire la prevenzione di fatti simili e in quale modo venga esercitato il controllo sugli interventi di taglio cesareo al fine di garantire che essi siano praticati solo quando risultino strettamente necessari per la salute della donna e del bambino e non come *routine*.

**Risposta del sottosegretario di Stato per la Sanità Grazia Labate****13 luglio 2000**

Dopo aver trattato il caso specifico, facendo riferimento all'inchiesta amministrativa urgente avviata dall'Assessore alla sanità della Regione Campania e alla sospensione dall'incarico del dirigente di struttura complessa di ostetricia e ginecologia e del dirigente di malattie infettive dell'ospedale in questione, si analizza la questione del ricorso al taglio cesareo sottolineando come le statistiche dei vari centri, che possono risultare di elevate percentuali, non siano tutte comparabili poiché in una clinica universitaria o in un grande centro ospedaliero confluiscono gravidanze patologiche anche dai centri vicini e che variabili importanti vengono a essere l'ubicazione, l'attrezzatura, l'organico di un reparto ostetrico e il numero annuo dei parti.

L'incidenza del taglio cesareo risulta aver subito dal 1960 ad oggi un notevole incremento dovuto all'ampliamento delle indicazioni e anche al numero decisamente elevato dei reinterventi. L'ostetrico che deve assistere al parto, oltre a valutare le classiche condizioni che possono determinare stati di compromissione materna e fetale, deve essere in grado di estrapolare una serie di indicazioni che facciano ragionevolmente prevedere il pur minimo rischio sia materno sia fetale. Tale sforzo di prevedibilità talvolta fa propendere verso un più sicuro taglio cesareo piuttosto che verso le vie naturali, effettuato anche a seguito di insicurezze comparative delle variabili o per prassi e *routine* strutturale o ospedaliera.

Il taglio cesareo ha rappresentato e rappresenta la via che alcuni ritengono più sicura per concludere l'*iter* gravidico ogni qualvolta non si realizzino quelle condizioni ottimali che l'ostetricia classica da tempo aveva già individuato e che le attuali tecniche di monitoraggio intragradidico e *intrapartum* hanno ulteriormente ampliato.

La moderna ostetricia però riporta la concezione culturale e scientifica al rispetto dell'evento parto come evento fisiologico e naturale.

L'obiettivo dell'assistenza ostetrica è divenuto, quindi, quello di non limitarsi alla difesa contro i rischi che minacciano la sopravvivenza del neonato, ma quello di estendersi alla protezione effettiva dell'integrità della partoriente e del neonato.

Occorre considerare che le cause dell'aumento del numero dei tagli cesarei possono essere, per alcuni aspetti, individuate nell'aumento progressivo dell'età materna al parto, associato alle condizioni di primiparietà, all'aumento progressivo delle donne già cesareizzate o già sottoposte a interventi sull'utero per le quali si ripropone la necessità di un nuovo intervento, all'abbandono pressoché generale degli interventi vaginali tradizionali, a una migliorata conoscenza della patologia materna e fetale da cui spesso deriva la giusta direttiva di intervenire per via laparotomica, essendo questa la via meno pericolosa quando si verificano condizioni cliniche accertate in cui esiste, appunto, il rischio per la vita sia per la madre sia per il feto.

Riguardo alle indicazioni al taglio cesareo, queste ultime, nell'ultimo quarto di secolo e soprattutto negli ultimi anni, hanno trovato, grazie all'evoluzione scientifica e culturale avvenuta nel nostro Paese ma anche a livello europeo, delle indicazioni provenienti dall'Oms. In Italia alcune Regioni hanno espresso linee guida

per l'utilizzo del parto cesareo accettate dalle società scientifiche rappresentative e in fase di prima applicazione. Il Ministero della sanità con il suo progetto obiettivo materno infantile, previsto dal Piano sanitario nazionale 1998-2000 ha provveduto a individuare, nell'area materno infantile, il percorso nascita come uno dei punti più qualificanti del progetto. In particolare, con il percorso nascita si è fatto in modo che a ogni parto venga garantito un livello essenziale e appropriato di assistenza ostetrica e pediatrica neonatologica, allo scopo di superare le situazioni in cui carenze organizzative, strutturali o tecnologiche potessero essere alla base di scelte operative condizionate e rivolte più all'espletamento dell'uso del taglio cesareo che non del taglio fisiologico, anche in strutture ospedaliere.

Il progetto obiettivo materno infantile risulta essere un valido supporto all'azione di programmazione regionale e di organizzazione sul territorio degli interventi e delle strutture, a favore di un parto fisiologico e di una nascita sicura.

*Salute*

Interrogazione a risposta orale effettuata in data 21 marzo 2000 dal senatore Michele De Luca (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri e ai Ministri del lavoro e della previdenza sociale, per la solidarietà sociale, per la funzione pubblica e della sanità al fine di conoscere quale sia la posizione del Governo in ordine a iniziative volte a consentire ai genitori di minori affetti da cancro o da altre gravi patologie di astenersi dal lavoro senza pregiudizio per la propria posizione lavorativa e previdenziale

**Risposta del sottosegretario di Stato Raffaele Morese (XI Commissione - Lavoro pubblico e privato)**

**13 luglio 2000**

Sulla questione relativa al riconoscimento del diritto per i genitori di minori affetti da gravi patologie di astenersi dal lavoro senza pregiudizio per la propria posizione lavorativa sono state richieste notizie agli uffici del Ministro per la solidarietà sociale, che ha specifiche competenze in materia, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 53 del 2000, recante 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. L'articolo 4 della predetta legge, relativo ai congedi per eventi e cause particolari, prevede che il Ministro per la solidarietà sociale con proprio decreto, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e per le pari opportunità, provveda alla definizione dei criteri per la fruizione dei congedi di cui trattasi, all'individuazione delle specifiche patologie che danno diritto a un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni, durante il quale il dipendente conserva il posto di lavoro, nonché alla individuazione dei criteri per la verifica periodica relativa alla sussistenza delle condizioni di grave infermità dei soggetti individuati dallo stesso articolo. Il provvedimento in argomento è stato già predisposto ed è attualmente all'esame del Consiglio di Stato. I competenti uffici hanno reso noto inoltre che il Ministro per la solidarietà sociale sta valutando la possibilità di rafforzare detti congedi, con la previsione di forme di tutela ulteriori rispetto alla conservazione del posto di lavoro. Il Ministero del lavoro, per quanto di compe-

tenza, in attesa di definire con proprio decreto, di concerto con i Ministeri della sanità e per la solidarietà sociale, i lavori per i quali non è prevista la facoltà di optare per la flessibilità dell'astensione obbligatoria, ha emanato, in data 7 luglio scorso, una circolare, n. 43, d'intesa con le amministrazioni citate, per consentire alle lavoratrici interessate di utilizzare immediatamente tale beneficio qualora ricorrano determinati requisiti per la salvaguardia della salute della madre e del bambino.

Il Governo già con l'emanazione della legge n. 53 ha dimostrato grande attenzione verso la tematica del diritto stesso alla maternità e alla paternità. È stato previsto, infatti, in tale normativa, il diritto individuale di ciascun genitore di astenersi dal lavoro, prescindendo, quindi, dalla circostanza che la madre sia casalinga e, inoltre, la possibilità di fruirla contemporaneamente, nonché la possibilità per i genitori di astenersi dal lavoro nei primi otto anni di vita del bambino, per un periodo complessivo di dieci mesi elevabili a undici.

#### Sanità

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 17 maggio 1998 dal senatore Cesare Marini (Gruppo misto) al Ministro della sanità per sapere, in relazione alla non prevista vaccinazione antiepatite B per la popolazione di età inferiore ai 24 mesi e al fatto che il maggior rischio di esposizione al contagio per via sessuale si registra nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni e che pertanto gli adolescenti rappresentano i soggetti su cui è opportuno confermare una mirata strategia vaccinale al fine di ottenere un adeguato controllo della malattia, se non si ritenga opportuno emendare la legge n. 165 del 1991 con l'abrogazione della obbligatorietà della vaccinazione antiepatite B nella prima infanzia, limitando l'obbligo della somministrazione del vaccino antiepatite B ai soli adolescenti per come parzialmente già previsto dalla legge n. 165 del 1991.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Alessandro Bergamo (Forza Italia) in data 16 giugno 1998 al Ministro della sanità per sapere, in relazione alla legge 165/91 sulla vaccinazione obbligatoria contro il virus dell'epatite B, e di fronte a un tasso di morbosità più elevato nella fascia di età tra i quindici e i ventiquattro anni e alla protezione contro la malattia non completa nonostante il ciclo vaccinale, se non ritenga opportuno una modificazione della legge sulla vaccinazione antiepatite B nella prima infanzia (ventiquattro mesi) con abrogazione della obbligatorietà della vaccinazione antiepatite B nella prima infanzia, indicando nel contempo alle Regioni gli strumenti necessari ad un maggiore impegno nei confronti delle malattie infettive quali morbillo, rosolia, parotite, pertosse, difterite, tetano, polio e influenza.

#### **Risposta del sottosegretario di Stato per la Sanità Ombretta Fumagalli Carulli 25 e 27 luglio 2000**

Nelle premesse degli atti parlamentari in esame si fa riferimento alla breve durata dell'immunità conferita dal vaccino antiepatite B e alla necessità di richiamo per detto vaccino. Tale affermazione non trova riscontro nella letteratura internazionale. Studi condotti in diversi Paesi del mondo e soprattutto uno studio sull'effi-

cacia del vaccino anti-epatite B eseguito sui neonati in Gambia dimostrano che tale vaccino conferisce una eccellente memoria immunitaria. Un soggetto che ha risposto al ciclo primario (le tre dosi del vaccino) anche se negli anni successivi ha tracce indosabili di anticorpi, venendo a contatto con il virus B, non contrae l'infezione o se si infetta (in una piccola quantità di casi) non resta portatore del virus. Alla luce di tali evidenze la comunità scientifica internazionale è concorde a non consigliare per il momento il richiamo per tale vaccinazione. Ciò significa che con l'attuale strategia vaccinale, al compimento del dodicesimo anno a partire dal 1991 (anno di entrata in vigore dell'obbligatorietà), si avranno 24 coorti di nati immunizzati contro l'epatite B e si potrà sospendere la vaccinazione degli adolescenti. La vaccinazione anti-epatite B dei neonati ha il vantaggio che, essendo abbinata a altre vaccinazioni dell'obbligo, riesce a raggiungere quasi il 100 per 100 dei soggetti destinatari. Da uno studio condotto dall'Istituto superiore di sanità emerge che circa il 10 per cento degli adolescenti evade tale vaccinazione e tale percentuale è di circa il 30 per cento in alcune aree al Sud dell'Italia, in particolare è propria di aree socialmente depresse che sono anche quelle dove è maggiore il rischio di contrarre l'infezione da virus B. Infine va ricordato che una parte dei neonati da madre portatrice di virus, poiché sono ad altissimo rischio di contrarre l'infezione vanno comunque vaccinati alla nascita. Non si ritiene pertanto opportuno, almeno per il momento, apportare modifiche alla strategia vaccinale sancita dalla legge n. 165 del 27 maggio 1991.

È invece necessario, e giustamente il Piano sanitario nazionale 1998-2000 ribadisce tale concetto, raggiungere alti tassi di copertura vaccinale nei confronti di tutte le malattie bersaglio del Programma esteso di vaccinazione, cui l'Italia ha ufficialmente aderito, assumendo impegni a livello non solo nazionale ma anche internazionale

#### *Sostegno a distanza*

Interrogazione a risposta scritta del deputato Tiziana Valpiana (Gruppo misto) in data 31 maggio 2000 al Ministro per la solidarietà sociale, per sapere in relazione alla forme di sostegno a distanza citate anche nel Piano nazionale d'azione per l'infanzia, nel quale si dichiara che verrebbero raccolti ogni anno in Italia e inviati nei Paesi destinatari 1.500 miliardi, come sia stata effettuata questa stima e se e che tipo di controllo il Governo eserciti su tali fondi.

#### **Risposta del ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco**

**27 luglio 2000**

La stima di 1.500 miliardi di lire l'anno raccolti nel nostro Paese per il sostegno a distanza di minori, è stata fatta considerando che da 2 milioni a 2 milioni e mezzo di persone aderiscono, nelle forme più diverse, a iniziative di sostegno a distanza, versando, mediamente, lire 500.000 annue. Per quanto riguarda il secondo quesito, posto dall'interrogante, è opportuno precisare che il Dipartimento per gli affari sociali può effettuare controlli solo su fondi raccolti da associazioni di volontariato facenti capo al Dipartimento stesso, mentre per le iniziative strettamente private si renderà necessaria una cooperazione governativa finalizzata ad attuare i necessari meccanismi di accompagnamento e di inquadramento delle iniziative stesse, anche per sopperire, qualora necessario, a eventuali defezioni.

## Commissione parlamentare per l'infanzia (agosto - settembre 2000)

*Piano d'azione  
nazionale 2000-2001  
per l'infanzia  
e l'adolescenza*

Il 27 settembre 2000 la Commissione procede all'audizione del ministro per la Solidarietà sociale, onorevole Livia Turco, in relazione al Piano d'azione nazionale 2000-2001 per l'infanzia e l'adolescenza. La presidente Mariella Cavana Scirea (Unione democratici per l'Europa) chiede al Ministro di illustrare in particolare le azioni relative al tema della pedofilia e il disegno di legge d'iniziativa governativa sull'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Ministro, oltre a sottolineare l'importanza delle recenti operazioni di polizia contro la pedofilia, ricorda l'istituzione presso le questure di idonei uffici minori previsti dal progetto *Arcobaleno* e le azioni indotte dalla legge 269/98 contro lo sfruttamento sessuale dei minori; sull'operato in questo ambito rimanda alla relazione sull'attuazione della legge 269/98, trasmessa al Parlamento e a una nota esplicativa con maggiori dettagli che resterà a disposizione della Commissione. Anche il Piano d'azione presentato prevede una serie di interventi definiti su indicazione della Commissione stessa e della Commissione nazionale abusi; i punti ritenuti prioritari e sui quali il Governo ha già avviato progetti concreti, sono il sostegno ai genitori, la formazione degli operatori e la creazione di un'adeguata rete di servizi che valorizzi anche le numerose realtà del privato sociale già operanti. Rispetto a coloro che commettono questo tipo di reato e per evitare fenomeni di recidività, è allo studio del Ministero della sanità la possibilità di offrire percorsi terapeutici ai pedofili e, comunque, si mira a potenziare il coordinamento e lo scambio di informazioni tra i servizi per impedire che chi esce dal carcere abbia altre occasioni di nuocere.

Altre priorità previste dal Piano d'azione sono l'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza - di cui auspica un rapido esame da parte del Parlamento - e l'applicazione del progetto obiettivo materno-infantile, adottato nell'aprile di quest'anno. L'intento del Governo è di impegnarsi per applicare compiutamente le norme già esistenti che, se attuate correttamente come è avvenuto per la legge 285/97, possono rappresentare grandi opportunità di intervento.

I componenti della Commissione intervengono richiedendo al Ministro alcuni chiarimenti e puntualizzazioni sulla copertura finanziaria dei progetti previsti (Francesca Scopelliti, Forza Italia), sui compiti e sull'opportunità di istituire le figure dello psicologo scolastico e del difensore civico (Giuseppe Maggiore e Antonio Guidi, Forza Italia) e sulle misure antipedofilia (Carla Castellani, Alleanza nazionale).

Il Ministro, a causa di un impegno in aula, risponde brevemente, concordando sull'opportunità di approfondire e chiarire i punti sollevati nella seduta successiva.

## Senato della Repubblica

### Commissione speciale in materia d'infanzia (agosto - settembre 2000)

*Madri detenute  
con figli minori*

Il 20 settembre, la Sottocommissione per i pareri ha espresso **parere favorevole** al disegno di legge *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*, di iniziativa governativa, che ha assorbito anche il disegno di iniziativa parlamentare su *Disposizioni in materia di trattamento delle detenute con figli minori*. Approvato dalla Camera il 27 luglio 2000, il disegno di legge è stato assegnato il 5 settembre alla Commissione giustizia del Senato in sede deliberante.

*Istituzione del servizio  
di psicologia  
nelle scuole*

Nella seduta del 20, settembre la Commissione in sede referente e con l'intervento del sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Giovanni Manzini, riprende l'esame dei disegni di legge relativi all'istituzione dello psicologo scolastico, prevenzione degli abusi sessuali sui minori e prevenzione del disagio giovanile. La senatrice Maria Grazia Daniele Galdi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), relatrice sui provvedimenti, tenendo conto del dibattito e degli emendamenti già presentati, propone una riformulazione più snella degli articoli che assegni a Regioni e Province autonome il compito di istituire il servizio di psicologia scolastica, definendo autonomamente le modalità di attuazione. Questa impostazione viene essenzialmente condivisa sia dal sottosegretario Manzini sia dai componenti della Commissione che intervengono puntualizzando l'importanza dell'istituzione della figura dello psicologo scolastico, su tutto il territorio italiano, nel rispetto delle autonomie locali e con la necessaria copertura finanziaria. Lo psicologo dovrà rappresentare un punto di riferimento anche per i docenti e un supporto non solo nei casi di disagio ma anche per uno sviluppo armonico della personalità degli alunni.

La relatrice Daniele Galdi procederà a riformulare gli articoli sulla base delle osservazioni emerse e a presentarli nella prossima seduta.

### Commissione affari costituzionali (luglio - settembre 2000)

*Nuove  
famiglie*

In data 27 settembre 2000, la Sottocommissione per i pareri continua l'esame del disegno di legge di iniziativa parlamentare, relativo alle agevolazioni economiche in favore delle nuove famiglie. Il relatore Tarcisio Andreolli (Partito popolare italiano) riferisce sul provvedimento, osservando, peraltro, l'assenza di una clausola sulla copertura finanziaria. La Sottocommissione concorda col **parere non ostativo** proposto dal relatore.

*Convenzione europea  
sull'esercizio dei diritti  
dei bambini, 1996*

### **Commissione affari esteri (luglio - settembre 2000)**

La Commissione, in data 11 luglio 2000, in sede referente, riprende l'esame congiunto dei disegni di legge n. 2168 e n. 4367 riguardanti la *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini*, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Interviene il sottosegretario di stato per gli affari esteri Ranieri.

La relatrice Ersilia Salvato (Democratici di sinistra - l'Ulivo) illustra lo schema di testo unificato predisposto dal Comitato ristretto, soffermandosi in particolare sugli articoli 3 e 4, diretti a modificare le disposizioni vigenti nell'ordinamento statale in modo conforme ai principi adottati nella Convenzione oggetto di ratifica.

Il senatore Giuseppe Basini (Alleanza nazionale) rileva come il testo predisposto dal Comitato ristretto, pur rispondendo a finalità certamente apprezzabili sotto il profilo sociale, risponda nei suoi articoli 3 e 4 a un'impostazione suscettibile di alimentare gravi distorsioni. Infatti, la scelta di prevedere in via generale l'acquisizione del parere del minore ultradodocenne, ove fosse confermata nel successivo iter parlamentare, sarebbe con ogni probabilità destinata ad alimentare la tendenza di ciascuno dei coniugi, nelle cause di separazione e di divorzio, ad utilizzare in modo strumentale il minore contro l'altro coniuge. Così propone gli emendamenti volti a sopprimere gli articoli 3 e 4, conformemente, del resto, alle indicazioni desumibili dal parere formulato dalla Commissione giustizia. Ciò, anche in considerazione del fatto che la legislazione italiana risulta già pienamente compatibile con la Convenzione oggetto della ratifica. La relatrice Salvato, nell'esprimere parere contrario sugli emendamenti proposti, sottolinea come un'eventuale soppressione degli articoli 3 e 4 equivarrebbe a ricondurre la scelta dell'adesione alla Convenzione a un passaggio meramente formale. Con riferimento poi ai rilievi critici formulati in precedenza dal senatore Basini, la relatrice fa presente che le soluzioni normative delineate nello schema di testo unificato non comportano affatto il rischio di esporre il minore a tensioni e strumentalizzazioni ulteriori rispetto a quelle che può trovarsi già attualmente a sperimentare nelle cause di separazione o di divorzio. L'obiettivo è semmai proprio quello di consentirgli la possibilità di far valere in modo più diretto ed efficace i suoi diritti.

Dopo un dibattito sui diversi articoli la Commissione dà quindi mandato alla relatrice Salvato di riferire all'Assemblea **parere favorevole** dell'approvazione del testo unificato predisposto dal Comitato ristretto.

### **Commissione difesa (luglio - settembre 2000)**

*Servizio militare  
di leva*

La Commissione si riunisce in sede referente, in data 19 luglio 2000, per esaminare in modo congiunto i disegni di legge sulla riduzione della durata del servizio militare di leva.

Il relatore Rocco Vita Loreto (Democratici di sinistra - l'Ulivo) sottolinea, da un lato, i meriti storici del servizio di leva, ma dall'altro, il carattere obsoleto di esso, che viene sempre più percepito come un obbligo scarsamente utile e ingiustamente vessatorio. Del resto, il disagio e l'approccio scarsamente positivo verso la leva sono accentuati dall'istituto del servizio civile, che grande riscontro ha incontrato presso i giovani. Si sofferma, quindi, sulla linea di tendenza che, nei decenni passati, ha costantemente ridotto la durata dell'obbligo di leva nelle tre forze armate (dal DPR n. 237 del 1964 alla legge n. 191 del 1975, alla legge n. 958 del 1986). In parallelo, ricorda che a livello europeo molti Stati sono passati, e con successo, verso l'introduzione (solo parziale, dapprima, e completa, poi) del servizio militare volontario. Richiama infine all'attenzione i nuovi scenari geo-politici che negli anni più recenti hanno indotto a mutare lo strumento militare, con nuove esigenze di funzionalità e flessibilità. Il relatore procede quindi alla disamina. L'esame dei disegni di legge viene rinviato alle date del 26 luglio e 27 settembre. In quest'ultima data, il Presidente afferma che la conclusione della discussione avverrà nella seduta successiva, prevista per il 3 ottobre.

### **Commissione bilancio (luglio - settembre 2000)**

#### *Legge quadro sui servizi sociali*

La Sottocommissione per i pareri si riunisce, in data 18 luglio 2000, per esaminare il disegno della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, già approvato dalla Camera dei deputati. Tale disegno prevede, tra l'altro, l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali. L'esame si conclude con l'emanazione di parere favorevole con osservazioni.

La Sottocommissione si riunisce nuovamente in data 19 luglio 2000, data in cui intervengono il ministro per la funzione pubblica Bassanini e il sottosegretario di Stato per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Pagano.

In tale seduta, il presidente Romualdo Coviello (Partito popolare italiano), dopo aver rilevato discordanza tra i membri su numerosi emendamenti, rinvia l'esame sugli emendamenti oggetto di valutazione difforme alla seduta del 25 luglio. In tale data si conclude l'esame con **parere** in parte favorevole e in parte contrario.

#### *Istruzione scolastica*

La Sottocommissione pareri in data 25 luglio 2000, presenti i sottosegretari alla Pubblica istruzione Barbieri e per il Tesoro, il bilancio e la programmazione economica Morgando, esamina il disegno di legge 4743 recante interventi urgenti per l'utilizzazione di finanziamenti destinati all'istruzione.

Il relatore Rossano Caddeo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) segnala che il comma 3 consente, in deroga alle norme di contabilità, di mantenere le somme dell'esercizio 1999 anche per l'esercizio 2000.

Il sottosegretario Morgando esprime avviso favorevole sul disegno di legge. La Sottocommissione esprime **parere di nulla osta**.

*Nuove norme fiscali  
a tutela della famiglia*

La Sottocommissione pareri si riunisce in data 26 settembre 2000 per l'esame del disegno di legge riguardante agevolazioni in favore delle nuove famiglie. Intervengono i sottosegretari alla pubblica istruzione Barbieri e per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Morgando.

Il relatore Giovanni Ferrante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) segnala che esso introduce agevolazioni in materia di Iva senza quantificare il relativo onere, né prevedere alcuna copertura.

Interviene poi il senatore Giuseppe Vegas (Forza Italia) che esprime perplessità sulla segnalazione formulata dal relatore, evidenziando i positivi effetti dell'iniziativa in esame nel senso di un'incentivazione dei consumi settoriali, operazione del resto analoga ad altre adottate dal Governo nell'ambito di precedenti provvedimenti, quali ad esempio quello sulla rottamazione.

Il presidente Romualdo Coviello (Partito popolare italiano) osserva che i provvedimenti richiamati dal senatore Vegas prevedevano comunque dei meccanismi di copertura, mentre nel disegno di legge in esame si rileva l'assenza, oltre che della quantificazione dell'onere, di una clausola di copertura finanziaria.

Su proposta del relatore, la Sottocommissione delibera quindi di richiedere al Governo la relazione tecnica.

La Sottocommissione pareri, in data 26 settembre 2000, prosegue l'esame sul disegno di legge sulle nuove norme fiscali a tutela della famiglia, sospeso nella seduta del 20 giugno. Intervengono i sottosegretari alla pubblica istruzione Barbieri e per il tesoro, il bilancio e la programmazione economica Morgando.

Il sottosegretario Morgando consegna alla Presidenza la relazione tecnica predisposta dal Governo. Il presidente Romualdo Coviello (Partito popolare italiano) fa presente l'opportunità di effettuare un approfondimento della relazione tecnica. La Sottocommissione delibera quindi di rinviare il seguito dell'esame al giorno successivo 27 settembre. In tale data il sottosegretario Morgando precisa che la relazione tecnica predisposta dal Ministero delle finanze riguarda soltanto alcune delle agevolazioni fiscali contemplate nel testo in esame, e che pertanto l'onere complessivo da esso derivante risulta superiore a quello quantificato nella suddetta relazione tecnica.

Il relatore Caddeo, sulla base della quantificazione dell'onere indicata nella relazione tecnica, rileva la carenza di idonea copertura finanziaria del provvedimento in esame, proponendo di esprimere parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

La Sottocommissione accoglie la proposta di **parere contrario** del relatore.

*Istituzione  
del servizio  
di psicologia  
nelle scuole*

La Commissione, in data 27 settembre 2000, si riunisce per l'esame dei disegni di legge n. 1829 riguardante *l'Istituzione di centri per la tutela dei minori presso i distretti scolastici* e n. 2967 riguardante *Compiti e funzioni dello psicologo per il sostegno alla formazione della personalità dei minori*, al fine di fornire parere alla Commissione speciale in materia di infanzia.

Il relatore Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo) osserva che si tratta di un testo unificato predisposto per l'istituzione del servizio di psicologia scolastica, previo periodo di sperimentazione. Dopo un dibattito sui diversi articoli, il sottosegretario Morgando si esprime circa l'opportunità di richiedere la relazione tecnica sul testo unificato, sottolineando che la relazione tecnica a suo tempo predisposta sul disegno di legge n. 2967 non consente di pervenire alla stima degli oneri a regime derivanti dall'istituzione del servizio di psicologia scolastica. La Sottocommissione delibera quindi di richiedere la relazione tecnica sul testo unificato in titolo, e l'esame è conseguentemente rinviato.

### **Commissione finanze e tesoro (luglio - settembre 2000)**

*Norme fiscali a tutela  
della famiglia*

In data 26 settembre 2000, la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge sulle agevolazioni in favore delle nuove famiglie.

L'articolo unico prevede l'assoggettamento all'aliquota Iva del 5 per cento delle cessioni di mobili e accessori per arredamento effettuate da soggetti che abbiano contratto matrimonio da non più di dodici mesi, subordinatamente al possesso di alcune condizioni reddituali.

Interviene il senatore Pierluigi Castellani (Partito popolare italiano), il quale esprime l'opinione che il sostegno alle giovani coppie costituisce un obiettivo sicuramente condivisibile, ma formula al contempo alcune obiezioni di merito sul provvedimento. Innanzi tutto, egli lamenta la mancanza di qualsiasi quantificazione degli oneri, tale da non consentirne un'adeguata valutazione; inoltre, egli ricorda i vincoli posti dalla normativa comunitaria relativamente alla definizione di aliquote Iva ridotte rispetto a quella ordinaria. Esiste, infatti, sia il limite delle aliquote formali, sia il limite dei settori agevolabili. Egli ricorda che la previsione dell'aliquota ridotta al 10 per cento per le ristrutturazioni edilizie è stata consentita dopo una lunga trattativa in sede comunitaria e solo in considerazione dei positivi riflessi del rilancio del comparto dell'edilizia sull'economia in generale. Dopo ulteriori interventi, il relatore conclude ritenendo opportuno conoscere preventivamente le valutazioni della Commissione bilancio e programmazione economica.

### **Commissione istruzione pubblica, beni culturali (luglio - settembre 2000)**

*Istruzione  
scolastica*

La Commissione si riunisce in sede referente, in data 25 luglio 2000, per l'esame del disegno di legge in materia di interventi urgenti per l'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'istruzione.

Interviene il sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione Barbieri. Si svolge un ampio dibattito, durante il quale il relatore Ferdinando Pappalardo

(Democratici di sinistra - l'Ulivo) sottolinea come il provvedimento sia volto a porre rimedio a un duplice disagio: da una parte, l'impossibilità di utilizzare già da quest'anno gli stanziamenti previsti dal comma 13 dell'articolo 1 della legge sulla parità scolastica (n. 62 del 2000), nonostante che il successivo comma 15 ne preveda la copertura finanziaria a decorrere dal 2000; dall'altra, la mancata registrazione da parte della Corte dei conti - in quanto non è norma sostanziale - della direttiva del Ministro della pubblica istruzione che precisava le finalità e la destinazione dello stanziamento iscritto a un nuovo capitolo dello stato di previsione del Ministero, relativo alle spese per la realizzazione del sistema prescolastico integrato.

Per consentire l'immediata utilizzazione dei fondi previsti dalla legge sulla parità e ovviare quindi all'incongruenza menzionata, il relatore sollecita una rapida approvazione del disegno di legge, come trasmesso dalla Camera dei deputati. A conclusione del dibattito, la Commissione conferisce infine al relatore Pappalardo il mandato a **referire favorevolmente** all'Assemblea sul disegno di legge, come trasmesso dalla Camera dei deputati.

### **Commissione industria, commercio, turismo (luglio - settembre 2000)**

*Sviluppo  
del commercio  
elettronico  
e delle conoscenze  
informatiche*

La Commissione si riunisce, in data 12 settembre 2000, in sede deliberante per l'esame delle disposizioni per lo sviluppo del commercio elettronico e la diffusione della conoscenza informatica. Il relatore, presidente Leonardo Caponi (Gruppo misto - Comunista), fa presente che il disegno di legge si inserisce nel quadro più generale di interventi che il Governo, in coerenza con l'iniziativa *Europe* adottata dal Consiglio europeo di Feira lo scorso giugno, sta avviando per lo sviluppo della società e della conoscenza informatica. Il disegno di legge si compone di due articoli. Il primo prevede interventi per lo sviluppo del commercio elettronico; con il secondo si intende incentivare l'acquisizione di strumentazioni informatiche da parte delle giovani generazioni.

A quest'ultimo proposito l'articolo 2 prevede l'istituzione di un Fondo di garanzia, la cui dotazione è complessivamente, per il biennio 2000-2001, di 180 miliardi, per la copertura dei rischi sui crediti erogati dalle banche nell'ambito del programma di diffusione delle tecnologie informatiche fra gli studenti. La Presidenza del consiglio dei ministri ha stipulato un accordo con l'Associazione bancaria italiana per la concessione di crediti agevolati agli studenti che, nel corso dell'anno scolastico 2000/2001, si iscriveranno al primo anno delle scuole medie superiori. Il Fondo coprirà i rischi di mancata restituzione dei crediti effettuati dalle banche, che la relazione tecnica, a fronte di crediti erogati per 800 miliardi, stima tra il 20 ed il 25 per cento. Da ciò la congruità della dotazione del Fondo fissata in 180 miliardi.

Anche in questo caso si tratta di un primo passo, di un segnale di attenzione rispetto a un problema più generale di diffusione dell'uso del computer tra le

giovani generazioni, che va accompagnato e inserito all'interno di un programma più vasto, quale quello delineato dal Governo.

Nella seduta successiva, il 13 settembre 2000, la Commissione si riunisce in sede referente per continuare l'esame. In tale sede, il sottosegretario Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) precisa, relativamente all'articolo 2, che i prestiti concessi dalle banche saranno regolati da un accordo già sottoscritto dalla Presidenza del consiglio e dall'Abi. In base a tale accordo i prestiti saranno a tasso zero e lo Stato si limiterà ad intervenire, attraverso il fondo che viene istituito, in caso di mancata restituzione nel limite del 20-25 per cento. Nella seduta successiva tenuta il 20 settembre il presidente Caponi, preso atto dell'orientamento generale favorevole ad un esame sollecito del disegno di legge, propone di richiedere il trasferimento dello stesso alla sede redigente.

L'esame del disegno di legge si conclude in data 26 settembre 2000. In seguito a un dibattito circa la possibilità di estendere le facilitazioni all'acquisto dei computer anche agli studenti delle scuole medie inferiori, la Commissione conferisce mandato al relatore a **referire favorevolmente** in Assemblea sul disegno di legge in questione, come emendato nel corso dell'esame, autorizzandolo ad apportare le modifiche di coordinamento formale che si rendessero necessarie.

### **Commissione igiene e sanità (luglio - settembre 2000)**

#### *Tossicodipendenza*

La Commissione si riunisce in data 20 settembre 2000 per esaminare la bozza del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, sulle modalità e sui risultati degli interventi di primo, secondo e terzo livello per la lotta alle tossicodipendenze adottati in Italia, nonché sulle principali esperienze straniere.

Il relatore Ferdinando Di Orio (Democratici di sinistra - l'Ulivo) osserva innanzi tutto che i sopralluoghi effettuati in Europa hanno posto in luce la necessità di elaborare una politica europea di contrasto alle tossicodipendenze, che attualmente appare assolutamente carente. Il quadro delle strategie adottate dai vari Paesi risulta, infatti, assai articolato, seppure il problema della tossicodipendenza sembri assumere linee di tendenza abbastanza simili in tutta Europa.

Il dibattito evidenzia una valutazione largamente positiva del documento illustrato e mette in luce l'esistenza di un sentimento condiviso da tutte le parti politiche circa la necessità di un approccio alla questione della droga solidale e attento alle problematiche individuali.

Il documento è **approvato** con il consenso unanime di tutti i gruppi presenti.

### Giunta per gli affari delle Comunità europee (luglio - settembre 2000)

*Sviluppo  
del commercio  
elettronico  
e delle conoscenze  
informatiche*

La Giunta si riunisce in data 20 settembre in sede consultiva per emanare, dopo attento esame, un **parere favorevole** alla Commissione industria, commercio, turismo sul provvedimento concernente *Disposizioni per lo sviluppo del commercio elettronico e la diffusione della conoscenza informatica*. Il disegno di legge si compone di due articoli. Il primo prevede interventi per lo sviluppo del commercio elettronico; con il secondo s'intende incentivare l'acquisizione di strumentazioni informatiche da parte delle giovani generazioni prevedendo, a tal fine, l'istituzione di un Fondo di garanzia per la copertura dei rischi sui crediti erogati dalle banche nell'ambito del programma di diffusione delle tecnologie informatiche fra gli studenti.

### Commissioni riunite (luglio - settembre 2000) Commissione affari costituzionali - Commissione lavoro e previdenza sociale

*Legge quadro  
sui servizi sociali*

Il 5 luglio 2000 la Commissione affari costituzionali e la Commissione lavoro e previdenza sociale si riuniscono in sede referente per riprendere l'esame congiunto dei disegni di legge in materia di assistenza sociale, comprendenti la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, già approvata dalla Camera.

La discussione inizia con l'illustrazione dei principali aspetti positivi e negativi della nuova legge da parte del senatore Tomaso Zanoletti (Centro cristiano democratico), il quale condivide pienamente l'opportunità e la necessità di una riforma dell'assistenza volta a superare la stratificazione normativa accumulata nel corso di oltre un secolo. Egli sottolinea che il testo approvato dalla Camera dei deputati, dopo un lungo *iter* caratterizzato da un approfondito dibattito e da un'ampia istruttoria legislativa, si muove in modo costruttivo nella direzione di un riordino complessivo del sistema dell'assistenza. In particolare, vanno valutate positivamente le misure di razionalizzazione degli interventi, la ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo, nonché la previsione di titoli per l'acquisto di servizi sociali e la delega per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo. Tuttavia, il senatore Zanoletti sottolinea la permanenza di alcuni aspetti non risolti di carattere generale, sui quali è necessario concentrare l'intervento correttivo del Senato. Il testo approvato dalla Camera appare troppo generico e astratto e, proprio per tale motivo, di difficile e incerta applicazione, almeno per alcune parti; inoltre, in esso non sono mai sanciti esplicitamente i diritti soggettivi riconosciuti ai destinatari degli interventi, ponendo in tale modo gli utenti in una posizione di debolezza e ampliando in misura eccessiva i margini di discrezionalità delle istituzioni erogatrici. In terzo

luogo, agli obiettivi importanti e condivisibili indicati, non corrisponde lo stanziamento di risorse finanziarie adeguate. Infine, come hanno sottolineato anche alcune organizzazioni che operano nel settore, non viene stabilita con precisione alcuna garanzia circa il mantenimento dei diritti acquisiti.

La discussione si incentra a questo punto principalmente sulla necessità o meno di svolgere un ciclo di ulteriori audizioni con i soggetti pubblici e privati interessati dal provvedimento di riforma dell'assistenza sociale. Tale necessità è avvertita, oltre che dal senatore proponente Zanoletti, anche dai senatori Felice Carlo Besostri (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Luciano Magnalabò (Alleanza nazionale), Francesco Tirelli (Lega Forza Nord Padania) e Ettore Antonio Rotelli (Forza Italia), mentre di avviso contrario sono i senatori Enrico Palella (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Giovanni Russo Spina (Gruppo misto - Rifondazione comunista), i quali ritengono che comunque la decisione in merito alle audizioni dovrebbe essere adottata al termine della discussione generale e dopo le repliche dei relatori e del ministro Turco. Il senatore Roberto Napoli (Unione democratici per l'Europa) ricorda come le commissioni riunite debbano porsi l'obiettivo di pervenire all'approvazione definitiva della legge di riforma del settore dell'assistenza sociale entro la fine della legislatura e che, anche per questo motivo, non ritiene opportuno procedere ad audizioni che costituirebbero una duplicazione del lavoro già svolto dalla Camera dei deputati. Osserva, infine, che la sua parte politica, componente la maggioranza, non condividerebbe una posizione intesa a escludere in via pregiudiziale qualsiasi possibilità di modificare il testo trasmesso dalla Camera.

Il presidente Carlo Smuraglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo), sulla base di quanto è emerso dal dibattito propone alle Commissioni riunite di procedere nella discussione generale e di rinviare al termine della stessa la decisione in merito allo svolgimento di eventuali audizioni.

Il senatore Russo Spina, intervenendo nella discussione generale, osserva che il Senato deve essere posto nelle condizioni di potersi esprimere sui provvedimenti all'esame con i tempi e le modalità che gli competono. Pur consapevole del significato politico e culturale e dell'urgenza di una legge di riordino del settore, la sua parte politica è contraria a una conclusione affrettata dell'esame congiunto, poiché ritiene necessario condurre i dovuti approfondimenti e, eventualmente, apportare le modifiche che risultino idonee a migliorare il testo pervenuto dall'altro ramo del Parlamento. D'altra parte, egli non ritiene utile un allungamento surrettizio dei tempi della discussione, e quindi si pronuncia in senso contrario a una ripetizione delle audizioni già svolte presso la Camera dei deputati. Passando a esaminare i punti del disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati che suscitano le più forti perplessità, il senatore Russo Spina osserva che la mancata attuazione dei principi contenuti nell'art. 38 della Costituzione determina una grave lacuna dell'ordinamento. Tale disposizione, infatti, ha elevato l'assistenza sociale dal rango inferiore dell'interesse legittimo a quello, superiore, del diritto soggettivo, diritto che, per essere chiaramente riconosciuto e delimitato, richiede una specifica e puntuale definizione normativa idonea a renderlo concretamente esigibile. Di conseguenza, la sua parte politica non condivide le proposte

che, partendo da un approccio universalistico, tendono poi nei fatti a cancellare ogni differenza tra sanità e assistenza, facendo per questa via rientrare prestazioni di tipo sanitario che lo Stato dovrebbe invece fornire gratuitamente. Inoltre, viene cancellato il confine tra Stato e privato sociale, tendendo ad allargare il ruolo di quest'ultimo, a scapito dei diritti che il soggetto pubblico deve garantire in quanto tale. Il disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati, prosegue il senatore Russo Spina, non è condivisibile proprio in quanto si confonde l'ambito specifico del diritto all'assistenza sociale, garantito dall'art. 38 della Costituzione, con le competenze regionali in materia di beneficenza pubblica, privando conseguentemente il settore dell'assistenza sociale di una vera legge quadro nazionale di attuazione. Ne consegue un sistema di finanziamento generico, nel quale non risultano chiaramente definiti i livelli di competenza tra Stato, Regioni e autonomie locali. Inoltre, l'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale comporta di fatto un sostanziale arretramento del sistema pubblico a favore del settore privato, variamente denominato: pertanto, dopo avere indebitamente confuso l'ambito dell'assistenza sociale con quello della beneficenza pubblica, quest'ultima viene immediatamente derubricata a beneficenza privata. Il volontariato e la famiglia assumono impropriamente, in tale contesto, il ruolo di gestori di servizi e ciò, evidentemente, al fine di conseguire un obiettivo di consistente riduzione della quota della spesa sociale a carico del sistema pubblico. Tuttavia, secondo il senatore Russo Spina la novità più preoccupante, e che denota l'affermazione in senso neo-liberista di un nuovo modello di rapporto tra pubblico e privato, consiste nell'assegnazione al soggetto privato di una funzione di programmazione che dovrebbe invece essere appannaggio esclusivo degli enti pubblici. Per tale motivo, il giudizio della sua parte politica su tale provvedimento è fortemente negativo e tale da far ritenere indispensabile l'introduzione di correzioni significative.

Interviene il senatore Luciano Manzi (Gruppo misto - Comunista) il quale pone il problema di una più puntuale definizione della ripartizione delle competenze tra Regioni ed enti locali, eliminando sovrapposizioni e favorendo l'accorpamento delle attribuzioni secondo il principio della unicità dell'amministrazione. È poco convincente, ad esempio, il ruolo assegnato alle Province.

Il senatore Besostri si sofferma su alcuni aspetti del disegno di legge che a suo avviso generano delle perplessità. In particolare, non ritiene soddisfacente il modo in cui viene considerato l'uso del patrimonio delle Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza (Ipab) e giudica del tutto anacronistica la permanenza della distinzione di competenza tra Province e Comuni con riferimento all'assistenza ai figli nati rispettivamente al di fuori o nell'ambito del matrimonio.

L'esame congiunto riprende in data 11 luglio con la partecipazione del ministro per la solidarietà sociale Livia Turco. Il presidente Smuraglia informa le Commissioni riunite che il disegno di legge n. 4663 recante norme per la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2000, già assegnato alla Commissione affari costituzionali è stato nuovamente assegnato alle Commissioni riunite affari costituzionali e lavoro e previdenza sociale, in sede referente. Data l'attinenza di tale disegno di legge con i disegni di legge già all'esame

congiunto, ha ritenuto opportuno iscriverlo all'ordine del giorno, per consentire ai relatori di illustrarlo e di pronunciarsi sul possibile abbinamento.

Interviene nella discussione generale, il senatore Andrea Pastore (Forza Italia) il quale ribadisce preliminarmente la richiesta, già avanzata da altri colleghi della sua parte politica, di procedere all'audizione dei soggetti interessati, al fine di dare un puntuale seguito alle molte richieste e garantire un adeguato approfondimento della materia in esame. Prosegue quindi esponendo i punti del progetto di legge che risultano oggetto di rilievi critici e conclude affermando come, pur apprezzando l'ispirazione complessiva di questo provvedimento, la sua parte politica sia preoccupata per l'impianto del medesimo, che, per il suo carattere centralista, finisce per trascurare le diversità e le peculiarità che connotano il settore.

A questo punto interviene il senatore Tirelli, rilevando preliminarmente il disagio derivante dalla conduzione dei lavori delle Commissioni riunite, poiché ritiene che il percorso delineato sia troppo contratto per esaminare disegni di legge di così importante rilievo. La Camera dei deputati ha infatti impiegato più di tre anni per approvare il testo del disegno di legge n. 4641 e, pur prescindendo dall'opportunità o meno di effettuare audizioni, appare del tutto incomprensibile la pretesa di risolvere l'esame in Senato nell'arco di poche sedute. Entrando nel merito della discussione il senatore Tirelli osserva poi come la nuova legge introduca nuovi compiti e dia nuove incombenze a carico degli enti locali, senza riconoscere loro i conseguenti poteri. Nel disegno di legge, infatti, si afferma più volte l'assenza di oneri per il bilancio statale in contrasto con un principio elementare per cui, se si vuole intervenire con incisività, soprattutto nella materia assistenziale, è necessario lo stanziamento di adeguate risorse. Infine, egli esprime una forte perplessità per il trattamento riservato agli stranieri, anche in attesa di regolarizzazione, che appare più favorevole di quello previsto per i cittadini italiani.

Il ministro Turco replica agli intervenuti ricordando che l'art. 20 del disegno di legge n. 4641 prevede l'incremento della dotazione del Fondo per le politiche sociali, proprio al fine di fronteggiare le spese recate dalle norme introdotte in altri articoli del testo. Ella aggiunge, poi, che nessuna disparità di trattamento, connessa alla cittadinanza, è contenuta nel disegno di legge n. 4641 e che non è previsto alcun diritto sociale all'assistenza per gli extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno.

Interviene poi il senatore Salvatore Lauro (Forza Italia), il quale ritiene condivisibili gran parte dei principi e delle finalità enunciati nel disegno di legge recentemente approvato dalla Camera dei deputati, ma dissente sulle modalità con cui si intendono realizzare gli obiettivi del riordino del sistema dell'assistenza sociale. In particolare, a suo parere, è mancato un adeguato coinvolgimento delle Regioni e ritiene quindi utile una specifica audizione della Conferenza dei presidenti delle Regioni. Anche il principio di sussidiarietà, così come viene enunciato nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati, desta non poche perplessità e si discosta in modo rilevante anche dalla più convincente definizione recentemente fornita dal presidente del Senato. In linea generale, infatti, la sua parte politica ritiene che l'azione dei soggetti pubblici debba essere sempre considerata

sussidiaria rispetto alla libera iniziativa dei soggetti privati e, in particolare, nel campo dell'assistenza, all'iniziativa della famiglia, considerata nel testo in discussione non come una risorsa da attivare, ma relegata al ruolo di soggetto passivo degli interventi assistenziali. Nel disegno di legge all'esame, inoltre, le competenze dello Stato vanno bene al di là della definizione dei livelli minimi delle prestazioni e, di conseguenza, prevale la tendenza a comprimere le competenze assegnate alle autonomie locali.

Anche il senatore Gubert (Gruppo misto - Il Centro - Unione popolare democratica) si sofferma sul concetto di sussidiarietà che, a suo parere, risulta notevolmente distorto nel disegno di legge n. 4641. Nel rapporto tra i vari livelli di governo il potere decisionale viene concentrato infatti nella Regione, mentre è il Comune, da solo o in associazione, che costituisce il principale centro di realizzazione degli interventi di assistenza sociale e, peraltro, non emergono motivi validi per cui al Comune debba spettare solo una competenza esecutiva. Il concetto di sussidiarietà rileva anche con riferimento al rapporto tra iniziativa sociale e ruolo del soggetto pubblico. In numerosi passaggi del testo approvato dalla Camera si riconosce infatti ai soggetti pubblici, come nel caso delle Ipab, la regia delle attività e non una funzione di integrazione dell'azione degli operatori sociali. Secondo il senatore Gubert, sono pienamente condivisibili gli articoli del disegno di legge n. 4641 che individuano la famiglia come soggetto primario dell'assistenza, diversamente da altre norme del disegno di legge in cui tale primato è riconosciuto all'ente pubblico.

Replica quindi agli intervenuti il relatore Lino Diana (Partito popolare italiano). Molte delle critiche rivolte al disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati si sono appuntate sul modo in cui è stato definito il principio di sussidiarietà e, in particolare, sul rapporto che viene stabilito con il mondo del cosiddetto privato sociale. In tale contesto è stato discusso e criticato il comma 7 dell'art. 1. Approvando tale disposizione, la Camera dei deputati non ha inteso limitare le prerogative delle Regioni delineate nell'art. 117 della Costituzione. Per giunta, proprio affermando che tutte le disposizioni del disegno di legge costituiscono principi fondamentali per l'esercizio della potestà legislativa regionale, si assicura la specificità della formulazione normativa richiesta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in occasione del suo parere.

Per quanto concerne il riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, il relatore Lino Diana osserva, anche sulla base di contatti informali avuti con alcune rappresentanze delle Ipab, che una lettura più attenta dei principi e dei criteri direttivi della delega legislativa conferita all'art. 10 consente di escludere la possibilità che in sede di riordino vi sia confusione tra Ipab che operano in ambito socio-assistenziale e Ipab che operano in ambito scolastico.

A proposito della questione sollevata da alcuni riguardo all'adeguatezza della normativa trasmessa dalla Camera dei deputati al dettato dell'art. 81 della Costituzione, non si devono ignorare le parti del disegno di legge in titolo in cui sono specificamente individuate le risorse del Fondo per le politiche sociali rese disponibili per l'attuazione delle finalità indicate nella nuova normativa. Certamente, occorrerà valutare con attenzione la congruità dei finanziamenti previsti,

soprattutto in relazione all'attuazione della parte programmatica della legge quadro, e, ove ve ne fosse la necessità, non mancheranno iniziative parlamentari finalizzate ad adeguare ulteriormente le risorse pubbliche destinate all'assistenza.

Nel corso del dibattito è stata segnalata una persistente impostazione centralistica del disegno di legge trasmesso dalla Camera, che si tradurrebbe, secondo alcuni interventi, in una violazione dei principi contenuti nell'art. 117 della Costituzione. In realtà, con la definizione da parte della legge statale di un nucleo di principi intesi a garantire l'universalità e l'uniformità degli interventi, non si viene in alcun modo a ledere l'autonomia delle Regioni, poiché l'indicazione di *standard* minimi delle prestazioni è funzionale al perseguimento del principio di eguaglianza sostanziale enunciato all'art. 3 della Costituzione. Il relatore pertanto non ravvisa nel testo all'esame quei rigurgiti di centralismo al quale ha fatto riferimento nel suo intervento il senatore Gubert, con il quale peraltro concorda circa la necessità di delineare un ruolo sempre più incisivo e visibile delle autonomie locali e di attribuire alla persona e alla famiglia il ruolo centrale che la Costituzione riconosce.

Per questo specifico aspetto, soprattutto in relazione al ruolo della famiglia, non si può peraltro non ricordare come il disegno di legge trasmesso dalla Camera dei deputati rappresenti il superamento di marcate differenze che, in passato, sin dalle discussioni dell'Assemblea costituente, hanno contrassegnato da un lato la visione politica dei cattolici democratici e dall'altro quella delle forze politiche di sinistra e del centro democratico di ispirazione laica. La riforma dell'assistenza, per questo aspetto, valorizza la cultura politica del cattolicesimo democratico e sancisce una significativa convergenza con le altre forze di diversa ispirazione politica e culturale che si trovano a condividere l'attuale esperienza di governo. Anche se la famiglia non è coinvolta direttamente nella programmazione e nella gestione degli interventi assistenziali, è innegabile che il disegno di legge n. 4641 ha avviato un processo che non esclude aprioristicamente il perseguimento di un tale risultato.

L'esame riprende in data 18 luglio con la partecipazione del ministro per la solidarietà sociale Livia Turco.

Il relatore Giovanni Vittorio Battafarano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) riprende gli elementi salienti dello svolgimento dell'esame e ricorda che tra i molteplici spunti di riflessione critica emersi dal dibattito, quattro argomenti si caratterizzano per la loro rilevanza: il presunto impianto centralista del disegno di legge n. 4641; l'applicazione del principio di sussidiarietà; il riordino delle Ipab; e infine, il contemperamento tra il principio di universalità delle prestazioni e dei servizi assistenziali, enunciato dal disegno di legge n. 4641 stesso, e la tutela dei casi più gravi di disagio ed emarginazione sociale. Con riferimento a quest'ultimo punto, il possibile contrasto tra il carattere universalistico del provvedimento e la tutela dei casi più gravi, evocato in particolare dal senatore Giuseppe Mulas (Alleanza nazionale) nella discussione generale, viene in realtà risolto in modo soddisfacente nel testo proveniente dall'altro ramo del Parlamento che in più punti, si fa carico in modo specifico delle situazioni maggiormente disagiate. Tra questi, in parti-

colare, va segnalato l'art. 14, sui progetti individuali per le persone disabili, l'art. 15, sul sostegno domiciliare per le persone non autosufficienti, l'art. 18, comma 3, lettera b), che individua programmi particolari nei confronti delle persone in condizione di povertà o di difficoltà psico-fisica, e l'art. 22, comma 2, lettera a), che prevede misure con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora.

Replica quindi agli intervenuti il ministro Turco la quale, riprendendo i punti ricordati dal relatore Battafarano, si sofferma in primo luogo sull'intervento del senatore Zanoletti il quale ha affrontato una questione sollevata dalle associazioni di volontariato che fanno capo al Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base, riguardante l'impostazione di fondo del provvedimento all'esame e che marcano un punto di chiaro dissenso rispetto al disegno di legge n. 4641. Secondo le predette associazioni di volontariato la riforma del sistema di protezione sociale deve essere ispirata a un principio nettamente assistenzialista e deve essere rivolta esclusivamente ai soggetti di cui all'art. 38 della Costituzione. Tale approccio non tiene conto però della circostanza per cui si perviene a una riforma complessiva del settore dell'assistenza dopo oltre cento anni, con un provvedimento che insiste fortemente, tra l'altro, sulla funzione centrale della famiglia e sull'esigenza di prendere a parametro dei servizi e degli interventi proprio la condizione di normalità della vita familiare. Peraltro, attualmente non è più possibile indicare in modo aprioristico le categorie e i soggetti maggiormente esposti al rischio di povertà perché oggi nuovi soggetti e nuove categorie vi sono esposti. Pertanto, una riforma dell'assistenza sociale limitata ai destinatari individuati ai sensi dell'art. 38 della Costituzione potrebbe escludere un'ampia area di soggetti a rischio.

Quanto alle critiche di astrattezza e genericità delle formulazioni del testo, occorre ricordare come il provvedimento all'esame sia una legge quadro e, come tale, si prefigga principalmente di delineare in modo chiaro le modalità di funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Tale finalità viene poi perseguita attraverso il Piano nazionale e i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali di cui all'art. 18 nonché attraverso il fondo strutturale per le politiche sociali, di cui all'art. 20.

Il Ministro prosegue soffermandosi sul problema delle competenze del Servizio sanitario nazionale in rapporto ai servizi e alle prestazioni disciplinati dal disegno di legge n. 4641 e sottolinea come sia all'art. 15, sia all'art. 22 è indicato con chiarezza che restano invariate le competenze del Servizio sanitario nazionale stesso in materia di prevenzione, cura e riabilitazione per le patologie acute e croniche nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo n. 502/92, che definiscono pertanto uno *standard* essenziale delle prestazioni del Servizio sanitario. Proprio al fine di individuare in modo puntuale il riparto delle competenze, è in corso di predisposizione su tale materia un atto di indirizzo e coordinamento dei Ministri della sanità e per la solidarietà sociale.

Con riferimento, invece, alla competenza delle Province, il Ministro afferma che sarebbe stato preferibile precisare puntualmente che esse non hanno competenze gestionali: in tal modo, anche le competenze relative all'assistenza alle madri nubili, tema molto discusso dalle Commissioni riunite, sarebbero rientrate tra quelle dei Comuni ponendo fine a una situazione indubbiamente deplo-

revoles. Ciononostante, il testo indica con sufficiente chiarezza i compiti delle Province, in particolare per quel che riguarda il concorso alla programmazione regionale e il ruolo di sostegno ai Comuni più piccoli.

Molte riserve e molti rilievi sono stati rivolti all'art. 10, recante delega al Governo per il riordino delle Ipab. A tale proposito, risulta infondato il rilievo, rivolto al testo trasmesso dalla Camera dei deputati, di voler sopprimere la funzione primaria delle Ipab di aiuto ai soggetti più bisognosi. Le disposizioni contenute alla lettera a) del comma 1 indicano infatti inequivocabilmente, tra i principi e i criteri direttivi della delega, l'inserimento delle Ipab operanti in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'art. 22. L'impostazione dell'art. 10 è rivolta prioritariamente ad assicurare la destinazione del patrimonio delle Ipab alle finalità socioassistenziali, nel rispetto delle tavole di fondazione e, anche per quel che riguarda la possibile modificazione della natura giuridica di tali istituti, va ribadita la correttezza della soluzione indicata, nel senso di assicurare la necessaria flessibilità delle opzioni possibili in rapporto al perseguimento delle finalità istituzionali.

Infine, il ministro Turco si sofferma sul ruolo attribuito alla famiglia nel disegno di legge n. 4641. Il testo trasmesso dalla Camera dei deputati, soprattutto all'art. 16 sulla valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari, opera un capovolgimento del rapporto tradizionalmente stabilito nella legislazione vigente tra prestazioni assistenziali e famiglie. Tale rapporto ha sempre attribuito alle seconde un ruolo di mera recezione passiva: l'art. 16 ne descrive invece il ruolo peculiare nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale.

L'esame congiunto viene ripreso nelle date del 19 e 20 luglio con l'intervento del ministro per la solidarietà sociale Turco. Vengono illustrati gli emendamenti riferiti agli articoli 6, 7, 8, e 9, in materia di competenze, rispettivamente, di Comuni, Province, Regioni e Stato. Si illustrano altresì gli emendamenti all'art. 10 riguardante la delega al Governo per l'emanazione di una nuova disciplina delle Ipab.

Il senatore Tirelli fa presente che gli emendamenti da lui avanzati in relazione all'art. 9 si propongono di delineare una diversa definizione delle competenze statali in materia di assistenza, limitandole e puntualizzandole, con l'intento di ampliare le attribuzioni delle Regioni, e lasciando al livello centrale la definizione dei principi della politica sociale, in modo tale, però, che la potestà legislativa regionale possa essere esercitata per assicurare misure adeguate ai bisogni e alle caratteristiche socioeconomiche delle comunità locali, anche in relazione alla definizione dei profili delle professioni sociali. Dovrebbe invece permanere in capo allo Stato un potere di segnalazione delle inadempienze delle Regioni e degli altri enti locali, nell'esercizio di un compito generale di vigilanza.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti posti all'art. 10. Il senatore Mulas illustrando l'emendamento 10.1, interamente soppressivo dell'articolo, critica il conferimento della delega al Governo, in quanto la questione delle Ipab, avrebbe potuto essere risolta direttamente nella legge. Altri emendamenti (sena-

tori Tirelli e Zanoletti) sono volti a contemperare le esigenze determinate dalla necessità di intervenire nella trasformazione e, nel contempo, di eliminare ogni possibilità di uso distorto del patrimonio evitando che le Ipab si trasformino in mere gestioni di tipo patrimoniale. Il senatore Russo Spina ribadisce la contrarietà della sua parte politica all'ipotesi di privatizzazione delle Ipab.

In data 25 luglio prosegue l'illustrazione dei successivi articoli con i relativi emendamenti: l'art. 11 riguardante l'autorizzazione e accreditamento dei servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica; l'art. 12 sulle figure professionali sociali da formare con appositi corsi di laurea; l'art. 13 sulla Carta dei servizi sociali; l'art. 14 sui progetti individuali per le persone disabili; l'art. 15 sul sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti; l'art. 16 sulla valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari e infine l'art. 17 sui titoli per l'acquisto di servizi sociali.

Per quanto riguarda gli strumenti diretti a favorire il riordino del sistema integrato dei servizi sociali, si illustrano i successivi articoli, con i relativi emendamenti: l'art. 18 riguardante il Piano nazionale e i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali; l'art. 19 sul Piano di zona che i Comuni associati, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, devono provvedere a definire, l'art. 20 sul Fondo nazionale per le politiche sociali; l'art. 21 sul sistema informativo dei servizi sociali.

In tema di disciplina degli emolumenti economici del sistema integrato dei servizi sociali si procede all'illustrazione degli art. 22 sulla definizione del sistema integrato; l'art. 23 sul reddito minimo di inserimento e l'art. 24 sulla delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo. Non essendo stati presentati emendamenti agli artt. 25, 26 e 28 si conclude la seduta con la illustrazione dell'art. 27 sulla istituzione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale. La Commissione ha il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale.

In data 13 settembre, con l'intervento del ministro per la solidarietà sociale Turco, si procede alla votazione sui numerosi emendamenti riferiti a ciascun articolo illustrato nelle sedute precedenti.

Le votazioni proseguono nelle sedute del 19 e del 20 settembre ancora con l'intervento del ministro Turco. Posti ai voti, molti emendamenti risultano decaduti per assenza dei proponenti, mentre molti altri vengono respinti in quanto risultano appesantire il testo senza apportarvi significative innovazioni. La seduta del 20 settembre si conclude con l'intervento del presidente Smuraglia, il quale, preso atto che i gruppi politici hanno avuto la possibilità di consultarsi, fa presente che la proposta di procedere a un'audizione di una rappresentanza delle Regioni è stata respinta dalle Commissioni riunite al termine della discussione generale.

## Camera dei deputati (luglio - settembre 2000)

### Commissione affari costituzionali

#### *Parità scolastica*

La Commissione, in data 6 luglio 2000, si riunisce in sede consultiva per l'esame del disegno di legge riguardante interventi urgenti per l'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'istruzione.

Il relatore Domenico Maselli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) osserva che il disegno di legge è finalizzato a rendere immediatamente utilizzabili alcuni finanziamenti dedicati all'istruzione. Si tratta, in particolare, delle somme stanziata dalla recente legge n. 62 del 2000 sulla parità scolastica, a titolo di contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato. Le disposizioni dettate in proposito dall'articolo 1 della citata legge recano infatti un'incongruenza in quanto la copertura finanziaria della spesa sopra indicata decorre dall'anno 2000, mentre la relativa autorizzazione di spesa decorre dall'esercizio finanziario 2001. Il comma 3 prevede, inoltre, il mantenimento in bilancio di una somma già iscritta nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno 1999 per le spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato e non utilizzata. Non rilevando nulla da osservare per i profili di competenza della Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

### Commissione giustizia

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

La Commissione, in data 11 luglio 2000, si riunisce in sede referente per proseguire l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 23 settembre 1998 in tema di separazione dei coniugi e affidamento dei minori.

In tale sede la Commissione delibera di nominare un Comitato ristretto al fine di predisporre un nuovo testo base della Commissione, anche sulla scorta degli emendamenti già presentati e dei rilievi che sul testo in esame sono emersi nel corso del dibattito.

#### *Stato civile*

In data 20 settembre 2000, la Commissione si riunisce per l'esame dello schema di regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile.

Il relatore Donato Bruno (Forza Italia), dopo aver illustrato i vari titoli del regolamento in esame, si sofferma ad analizzare il titolo VII, contenente la disciplina delle registrazioni relative agli atti di nascita e agli atti di riconoscimento dei figli naturali. In relazione all'articolo 34 ricorda la particolare disciplina introdotta per l'ipotesi in cui il dichiarante intenda imporre al bambino un nome vietato. In base alle disposizioni dell'articolo 71 del regio decreto n. 1238 del 1939,

infatti, in questo caso l'ufficiale dello stato civile impone egli stesso un altro nome al bambino, fatta salva la possibilità per gli interessati di ricorrere al tribunale per la rettificazione. L'articolo 34 dello schema, invece, prevede che l'ufficiale di stato civile non imponga più il nome, ma segnali il caso al procuratore della Repubblica che promuoverà il giudizio di rettificazione. In tal caso non può ricevere la dichiarazione ma forma l'atto di nascita soltanto in base al decreto del tribunale, del quale deve essere fatta menzione nell'atto stesso. Il relatore rileva che, come ha osservato il Consiglio di Stato, la soluzione adottata sembra lasciare il bambino senza alcun nome sino a quando non si concluderà il procedimento di rettificazione e dunque per un tempo presumibilmente non brevissimo. Ritiene allora opportuno far prevalere la volontà del genitore salvo il dovere dell'ufficiale dello stato civile di avviare immediatamente, informandone il genitore stesso, la procedura giudiziale rivolta all'eventuale mutamento del nome imposto al minore. La Commissione conclude l'esame del regolamento il giorno successivo, 21 settembre 2000, ed esprime **parere favorevole** con osservazione e condizioni relative, tra l'altro, alla registrazione degli atti di nascita.

### Commissione bilancio, tesoro e programmazione

#### *Parità scolastica*

Il 4 luglio 2000, la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge riguardante interventi urgenti per l'utilizzazione dei finanziamenti destinati all'istruzione. L'esame verte sull'art. 1 del provvedimento. Tale norma è volta a porre rimedio all'incongruenza derivante dal fatto che l'articolo 1, comma 13, della legge n. 62 del 2000, nel sancire l'incremento degli stanziamenti per contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e per le spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato, stabilisce contestualmente che la relativa autorizzazione di spesa decorre dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge. Essendo la citata legge entrata in vigore nel corso del corrente anno finanziario, l'autorizzazione di spesa sopra ricordata esplica pertanto i suoi effetti dall'esercizio finanziario 2001, rendendo quindi praticamente inoperante per l'esercizio attualmente in corso la copertura finanziaria della disposizione, che lo stesso legislatore, al comma 15 dell'articolo in esame, ha previsto a decorrere dall'anno 2000. L'esame prosegue il giorno successivo, 5 luglio 2000, e si conclude con **parere favorevole** della Commissione.

#### *Discoteche*

Il Comitato permanente per i pareri, in data 18 luglio, inizia l'esame degli emendamenti al testo unificato in materia di attività delle discoteche.

Il relatore Marco Susini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) segnala che l'Assemblea ha trasmesso ulteriori emendamenti presentati al provvedimento.

L'esame si conclude con **parere favorevole** sul testo del provvedimento elaborato dalla Commissione e **parere contrario** sugli emendamenti trasmessi dall'Assemblea; in particolare sugli emendamenti di Mario Valducci (Forza Italia)

ed Edo Rossi (Gruppo misto - Rifondazione Comunista - Progressisti), in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica non quantificati né coperti.

L'emendamento Valducci, infatti, è diretto a introdurre una riduzione di imposta del 50 per cento in favore degli esercenti i locali in cui non vengano somministrate bevande alcoliche, ad eccezione della birra a bassa gradazione. Mentre l'emendamento Rossi, nel modificare l'articolo 5, comma 4, prevede lo stanziamento di «50 miliardi aggiuntivi» da destinare a programmi di prevenzione degli incidenti stradali all'uscita delle discoteche.

#### *Madri detenute e figli minori*

Il Comitato permanente per i pareri, in data 26 luglio 2000, esamina il disegno di legge concernente le misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori.

Il presidente Antonio Boccia (Popolari democratici - l'Ulivo) ricorda che sul provvedimento il Comitato permanente per i pareri ha espresso parere favorevole nella riunione del 22 febbraio 2000. Le modifiche apportate successivamente dalla Commissione al testo, attualmente all'esame dell'Assemblea, non comportano conseguenze di ordine finanziario. Sulla base di ciò, in data 27 luglio 2000, il Comitato esprime **parere favorevole** sugli emendamenti.

### **Commissione finanze**

#### *Successioni e donazioni*

La Commissione si riunisce in data 11 luglio 2000 per proseguire l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 4 luglio 2000 concernente norme in materia di imposta sulle successioni e donazioni.

Con le nuove norme cambia radicalmente il sistema di calcolo delle tasse che prima prevedeva una doppia imposizione: prima sull'intero patrimonio del defunto e successivamente su ogni erede. Con il nuovo sistema le tasse gravano su ogni singolo erede che potrà così godere anche di una franchigia pari a 350 milioni. La franchigia sale a 1 miliardo per i minori e per le persone portatrici di handicap gravi.

Dopo un dibattito sui diversi emendamenti, il presidente Giorgio Benvenuto (Democratici di sinistra - l'Ulivo) rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame del provvedimento.

### Commissione cultura

In data 11 luglio 2000, la Commissione si riunisce in sede referente per proseguire l'esame del disegno di legge concernente l'utilizzo degli stanziamenti previsti dalla legge sulla parità scolastica.

*Parità scolastica*

In seguito alla richiesta del relatore Domenico Volpini (Popolari democratici - l'Ulivo) che il disegno di legge sia trasferito alla sede redigente, l'esame è rinviato al giorno successivo, 13 luglio 2000, data in cui la Commissione in sede redigente dà seguito alla discussione del disegno di legge consistente in un solo articolo e conclude con l'**approvazione** dello stesso.

*Istruzione scolastica*

La Commissione, in data 18 luglio, comincia l'esame dello schema di decreto del Presidente del consiglio dei ministri sui beni e sulle risorse finanziarie da trasferire a regioni ed enti locali in materia di istruzione. Il relatore Lamberto Riva (Popolari democratici - l'Ulivo), riferisce sullo schema di decreto che individua i beni, le risorse finanziarie, strumentali e organizzative da trasferire alle Regioni, alle Province e ai Comuni per l'esercizio dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica, a essi trasferite ai sensi degli articoli 138 e 139 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Si tratta di un trasferimento doveroso e necessario in quanto, a seguito del trasferimento di compiti e funzioni, devono essere trasferite altresì adeguate risorse finanziarie. L'esame si conclude con l'approvazione da parte della Commissione della proposta presentata dal relatore di «sollecitare le Regioni anche a statuto speciale a realizzare i loro interventi di concerto con gli enti locali e secondo gli orientamenti già approvati nelle leggi nazionali di riforma del sistema scolastico».

### Commissione affari sociali

*Documento  
di programmazione  
economico-finanziaria  
2001/2004*

In data 5 luglio 2000, la Commissione si riunisce per iniziare l'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001/2004.

Il relatore Fabio Di Capua (I Democratici - l'Ulivo) si sofferma sui punti di maggiore interesse per la Commissione affari sociali. In particolare, rileva come il Documento segnali una tendenza alla crescita della spesa sanitaria, che appare tanto più preoccupante in vista della ormai prossima entrata a regime del nuovo sistema di finanziamento legato a meccanismi di federalismo fiscale. Benché il Documento non si soffermi su un'analisi delle cause di questo incremento di spesa, se ne evince la necessità di approfondire adeguatamente il problema, anche in relazione alle risorse da attribuire al fondo perequativo. Segnala, quindi, come dal Documento emergano utili indicazioni in ordine agli interventi più necessari e urgenti per prevenire e combattere le nuove forme di disagio sociale e di povertà. Più o meno implicitamente, emerge anche l'impegno del Governo per assicura-

re la piena operatività della recente riforma sanitaria. L'esame viene proseguito in data 6 luglio e in data 12 luglio 2000. In questa sede interviene Mimmo Lucà (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che ritiene necessario esprimere un chiaro indirizzo per il potenziamento degli strumenti di sostegno per le famiglie, soprattutto quelle più numerose. La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria, esprime **parere favorevole** con condizioni relative, tra l'altro, al contenimento della spesa sanitaria, alle misure di contrasto alla povertà e al perseguimento di obiettivi di sicurezza alimentare.

#### *Parto e assistenza neonatale*

Il Comitato ristretto nominato alla riunione del 13 giugno 2000 si riunisce nelle date del 6 luglio 2000, 26 luglio 2000 e 27 settembre 2000 al fine di esaminare sia il progetto di legge riguardante *Norme per il riconoscimento dello stato giuridico del neonato sano e per una corretta assistenza neonatale*, sia il progetto di legge riguardante i *Diritti della partorientente e del nuovo nato*.

Tali documenti mirano a garantire al neocittadino, appena nato, il rispetto della dignità sociale che gli compete, il rispetto delle aspettative di vita e di salute compatibili con il suo potenziale genetico e ad assicurare un indirizzo unitario nella garanzia dell'uguaglianza dei diritti fondamentali del cittadino, *in primis* il diritto alla salute e il diritto alla famiglia. L'esame viene rinviato alla riunione del 3 ottobre.

#### *Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*

In data 11 luglio 2000, presente il ministro Livia Turco, la Commissione comincia l'esame dello schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione delle quote del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il presidente Paolo Polenta (Popolari democratici - l'Ulivo) illustra alla Commissione le finalità del provvedimento che prevede i criteri per la ripartizione dei fondi stanziati ai sensi della legge n. 285 del 1997, in materia di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il 70 per cento dei fondi è destinato alle Regioni e alle Province autonome, il rimanente 30 per cento ai Comuni direttamente indicati dalla legge. I fondi sono ripartiti sulla base di un criterio demografico e di criteri di natura sociale individuati nella carenza delle strutture per i minori, nel numero dei minori presenti nei presidi socioassistenziali, nel tasso di dispersione scolastica registrato per la scuola dell'obbligo, nel numero delle famiglie con minori che vivono al di sotto della soglia di povertà e, infine, nel numero di minori coinvolti in attività criminose. Infine, fa presente che sullo schema di decreto all'ordine del giorno è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Interviene poi il ministro Livia Turco ricordando alla Commissione che la legge n. 285 del 1997 è finanziata attraverso un fondo strutturale, ripartito ogni tre anni. La relazione al Parlamento sull'attuazione della citata legge n. 285, di recente da lei presentata, dimostra che la legge ha funzionato bene, nonostante l'esistenza di alcuni elementi problematici, in particolare nello sviluppo dei rapporti fra le istituzioni, il volontariato e il non profit. I progetti esecutivi sono stati

2600, tutti finalizzati alla realizzazione dell'obiettivo principale della legge n. 285 che consiste nella creazione di una rete dei servizi per l'infanzia e per l'adolescenza, secondo modalità basate sulla diversità delle realtà territoriali. In alcuni casi, quindi, sono stati finanziati progetti per la realizzazione di servizi di base, in altri sono state realizzate esperienze più innovative, secondo le facoltà riconosciute dalla legge alle Regioni e agli enti locali.

In data 13 luglio viene ripreso l'esame del provvedimento e viene dichiarato concluso l'esame preliminare. Il 18 luglio la Commissione conclude l'esame e approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

#### *Successioni e donazioni*

In data 26 settembre 2000, la Commissione si riunisce in sede consultiva per esaminare il provvedimento riguardante norme in materia di imposte per successioni e donazioni. Il relatore Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), illustra il provvedimento in esame, sul quale la Commissione affari sociali è chiamata a esprimere un parere alla VI Commissione. Il provvedimento reca significative modifiche alla disciplina fiscale delle imposte di successione e sulle donazioni, riducendone significativamente l'incidenza, soprattutto per i casi di successione in linea retta, e prevedendo ulteriori agevolazioni per alcune categorie sociali svantaggiate. La complessiva razionalizzazione di tutta la disciplina in materia mira al duplice risultato di ridurre il carico fiscale gravante sulle successioni e sulle donazioni, con diretto beneficio per tutti gli interessati, e di contrastare i comportamenti evasivi ed elusivi attualmente molto diffusi.

L'imposta, fino a oggi progressiva con aliquote fino al 33 per cento, diventa proporzionale con tre sole aliquote riferite al grado di parentela con il defunto e non all'entità del patrimonio. In ogni caso, è previsto che l'imposta si applichi solo alla quota di eredità che eccede i 350 milioni. Tale tetto minimo, al di sotto del quale non è dovuta alcuna imposta, è elevato a un miliardo per i discendenti minori di età e per le persone portatrici di handicap gravi. Dopo aver brevemente richiamato il contenuto dei numerosi articoli che compongono il provvedimento, l'esame è rinviato al giorno successivo, 27 settembre, data in cui la Commissione approva all'unanimità la proposta del relatore di **parere favorevole**.

### **Commissione parlamentare per le questioni regionali**

#### *Legge quadro sui servizi sociali*

La Commissione, in data 4 luglio, si riunisce per l'esame del disegno di legge riguardante la riforma dell'assistenza sociale. Il relatore Luisa De Biasio Calimani (Democratici di sinistra - l'Ulivo) riferisce che il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati il 31 maggio si inserisce nel recente dibattito sul *welfare*, tendendo a valorizzare gli aspetti di equità, efficienza, efficacia e sostenibilità delle politiche sociali, e completando le riforme già attuate in materia di previdenza, di sanità, di pubblica amministrazione e di formazione. La riforma dell'assistenza appare oggi indifferibile e urgente a seguito dei profondi cambia-

menti in atto nella società, cambiamenti sia di tipo demografico che sociale (invecchiamento, denatalità, immigrazione, emersione di fenomeni di nuova povertà).

Dopo aver esaminato l'intero articolato del disegno di legge, la Commissione esprime parere favorevole sullo stesso e rinvia il seguito dell'esame alla seduta convocata per il giorno successivo, 5 luglio. In questa sede interviene il senatore Renzo Gubert (Gruppo misto - Il Centro - UPD) il quale, ritenendo che non venga valorizzato adeguatamente il ruolo della famiglia, formula una nuova proposta di parere in alternativa alla precedente.

Dopo ampio dibattito che vede coinvolta la maggior parte degli esponenti della Commissione, risulta preclusa la proposta di parere alternativo presentata dal senatore Gubert e viene invece espresso **parere favorevole** al disegno di legge in questione.

## Proposte e disegni di legge (settembre 2000)

### La riforma della rappresentazione dell'interesse del minore nei procedimenti giudiziari<sup>1</sup>

*Rassegna tematica delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano, fino a settembre 2000. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato al termine di questa rassegna.*

Con la rassegna dei progetti e dei disegni di legge - pubblicata su questa rivista nel numero precedente - si apriva la problematica dell'identificazione delle nuove forme di rappresentazione degli interessi del minore. Si tratta di un problema assai articolato che imporrebbe una revisione normativa sistematica ma che pare non essere alla portata di questo Parlamento e che pertanto si sfrangia in una serie di numerosi aspetti particolari. Ciò costringe anche chi tenta di fare un'azione puramente descrittiva, quale quella oggetto delle presenti rassegne, a un lavoro di cucitura e prima ancora di ricerca, onde rappresentare questi percorsi in un modo più ordinato.

La prima tappa è stata quella dell'analisi delle forme non giurisdizionali di tutela che possono essere identificate in figure di pubblica tutela in vario modo presentate nelle varie iniziative parlamentari. Ora, al fine di completare questo quadro, si vorrebbe affrontare l'aspetto complementare della riforma degli istituti giurisdizionali che del minore si devono occupare e che sono oggetto di ampio e lungo dibattito sia dottrinario che politico-parlamentare.

La riforma del tribunale per i minorenni è oggetto di grande attenzione e dibattito, e già all'epoca del Governo Ciampi, l'allora ministro di grazia e giustizia Giovanni Conso diede vita ad una commissione di studio presieduta da Luigi Fadiga, che completò il suo lavoro senza una posizione unitaria consegnando, a fine del proprio lavoro (30 settembre 1994) un testo assai ricco di osservazioni e spunti critici, ma diviso nell'ipotesi finale. Le posizioni si dividevano tra chi optava per la riforma del tribunale per i minorenni rivedendone gli ambiti territoriali e allargandone le competenze a tutto ciò che concerne i minori e la famiglia, e chi invece preferiva l'immissione nel tribunale ordinario di un'apposita sezione dedicata ai minori e alla famiglia.

Questa dualità delle proposte di riforma rimane presente anche nei progetti di legge che, nel corso della presente legislatura, sono stati presentati in merito alla riforma della giurisdizione per i minorenni.

Una caratteristica interessante di questa dualità è il fatto che mentre l'ipotesi di rivedere in modo organico le competenze giurisdizionali sui minori - allargandone l'area di competenza alla famiglia e riorganizzando pertinenza territo-

---

<sup>1</sup> A cura di Francesco Milanese.

riale e organico del tribunale dei minori -, nasce dall'iniziativa di un disegno unitario che afferisce alla rivisitazione complessiva delle norme sui minori, quelle proposte che vogliono istituire la sezione specialistica nel tribunale ordinario sviluppano il proprio percorso soprattutto a partire dall'analisi delle problematiche relative alla separazione e al divorzio.

Il tipo d'approccio al problema non è irrilevante per il modo in cui la stessa norma risolve certe questioni. Deve far pensare il fatto che la spinta a dibattere e a ridefinire gli assetti normativi di questo delicato campo sia quello della patologia della coppia e non già quello di ridefinire positivamente una visione della famiglia adeguata all'evoluzione della vita di coppia e delle esigenze educative e personalizzanti della prole.

Tra le proposte prese in esame troviamo tre disegni di legge (173-ter Calzolaio; 671-ter Sbarbati, 1432-ter Delfino) derivati dallo scorporo dei disegni di legge originati da uno studio a suo tempo prodotto a cura della Fondazione Zancan, che prevedeva una complessiva rivisitazione delle norme in materia di protezione dell'infanzia e della famiglia. Come già nella precedente rassegna si è accennato, si tratta di tre proposte il cui disegno è sostanzialmente identico e che è stato smembrato in diversi provvedimenti tematicamente separati.

Queste proposte prevedendo una opportuna riforma della potestà genitoriale - che verrebbe ridefinita come responsabilità genitoriale - rideterminano anche i delitti contro tale responsabilità e dunque i provvedimenti conseguenti che il giudice può assumere siano essi di natura civile o penale. Si tratta, come detto, di un disegno che positivamente definisce le relazioni tra genitori e figli sia riguardo alla responsabilità dei genitori, sia al comportamento dei figli verso i genitori. E dunque la definizione dei comportamenti derivanti dall'eventuale separazione dei coniugi sono rapportati a questo principio generale.

Alla luce di questa generale impostazione, il disegno Calzolaio propone una riforma del tribunale per i minorenni che lo renda più vicino al cittadino. La dimensione del tribunale dovrebbe, secondo questo progetto, essere provinciale e il tribunale assommerebbe in sé tutte intere le funzioni dell'attuale tribunale dei minori e del giudice tutelare.

Il collegio che esercita la giurisdizione sarebbe costituito da un magistrato di carriera e da due onorari. L'attuale composizione è paritaria tra togati e non togati con il voto prevalente del presidente.

Le competenze dei giudici non togati sono quelle relative all'esercizio effettivo di attività direttamente svolte nell'ambito di servizi all'infanzia e all'adolescenza. Si tratta di una scelta importante che si basa sull'effettiva esperienza e non sulle competenze teoriche o astratte, o sulla semplice registrazione in un albo che altre proposte percorrono.

Attraverso questo disegno si prescrive un'unificazione delle competenze sui minori tra giudice ordinario e giudice tutelare. Ne risulta che le competenze del tribunale dei minori sono complete in materia civile per ciò che concerne la filiazione, l'esercizio della potestà e l'adozione. Quelle penali, invece, si allargano ai reati in cui il minore sia vittima ma nei quali elemento costitutivo del reato sia

il fatto di essere commesso dall'esercente la potestà. Questa definizione complessiva delle competenze però è abbastanza datata in quanto, nel frattempo, la ridefinizione delle competenze e dell'organizzazione degli uffici del giudice di primo grado che ha assorbito il Pretore, di fatto crea condizioni nuove che esigono forse un approfondimento nelle norme di raccordo.

Pur seguendo la medesima impostazione generale i due disegni 671-ter e 1432-ter operano una sostanziale riforma dell'istituto giurisdizionale chiamandolo tribunale per i minorenni e la famiglia. Nell'intenzione comune dei due progetti si tratta di un nuovo istituto che assorbe in sé l'attuale tribunale dei minorenni, e presso il quale si costituisce una nuova procura della Repubblica che assorbe le competenze di quella esclusiva per i minori. La dimensione territoriale è rimandata a un apposito regolamento ma con la chiara volontà d'avvicinamento della giurisdizione ai cittadini. Anche in questo caso la composizione del collegio è sbilanciata a favore della componente onoraria non togata, sia in primo grado che in appello.

Le funzioni e le competenze in materia penale e civile attribuite sono più chiaramente la sintesi delle competenze oggi disperse tra diversi giudici.

La competenza civile è, pertanto, completa anche per quel che riguarda il matrimonio, la separazione, il divorzio e ogni altro aspetto riguardante lo *status* personale e familiare, così come la competenza penale è allargata a tutti quei reati che sono commessi da minori, ma anche a danno di minori, e che siano previsti nelle norme introdotte in materia di violenza sessuale e dei reati in cui l'esercizio della potestà parentale sia aggravante il fatto.

Il disegno di legge C1295 (Marino) propone l'istituzione della sezione specializzata in materia familiare presso il tribunale, oltre ad affrontare nuove norme in materia di separazione e divorzio. Si tratta di una proposta di legge, già presentata nella scorsa legislatura, che vuole eliminare il conflitto di competenza che talora si è presentato in materia di diritto familiare tra il giudice civile ordinario e il tribunale per i minorenni. Inoltre vuole costituire, seguendo in ciò l'esperienza del tribunale per i minorenni, ma migliorando l'organo stesso, una magistratura unica specializzata con competenza esclusiva in materia familiare.

La scelta è di limitare la competenza del tribunale per i minorenni, nella sua attuale strutturazione, alla sola materia penale mentre per tutte le competenze relative alle materie civili verrebbe istituita una sezione specializzata nel tribunale ordinario denominata Sezione specializzata in materia familiare. A essa competerebbero tutte le decisioni in materia di *status* familiare, dunque matrimonio, separazione, divorzio, adozione, filiazione. Il problema della specializzazione del giudice minorile che com'è noto è garantita dalla composizione mista del collegio tra giudici togati e non togati è risolta nel progetto con una formula originale.

Tale sezione, infatti, si avvarrebbe di un consiglio di esperti nominati dal Presidente della Repubblica per ciascun tribunale sulla base delle indicazioni degli albi professionali e con decreto del Ministero di grazia e giustizia di concerto con quello della Sanità. Il consiglio degli esperti è composto da un medico generico, da un pediatra, da uno psicologo, da un neuropsichiatra infantile, da due avvocati con maturata esperienza in materia di diritto di famiglia, da un dottore commercialista

e da un ingegnere esperto in stime patrimoniali. Tra questi esperti vengono sorteggiati i componenti del collegio, ma il consiglio avrebbe comunque delle competenze proprie in merito alla definizione della separazione e del divorzio. Questo aspetto dell'uso degli esperti sia come consulenti che come parti del collegio non è molto chiaro e resta comunque un aspetto di ambivalenza nelle funzioni di così delicato ruolo che lasciano qualche dubbio sull'effettiva percorribilità della proposta.

La proposta C3886 (Gambato) propone l'istituzione delle sezioni specializzate per i minorenni e per la famiglia nei tribunali ordinari. Tale proposta, molto ampia e dettagliata tende a superare il principio della separatezza delle funzioni giurisdizionali assommando nell'unica sezione specializzata la competenza sia civile che penale sulle materie familiari. Nello specifico, la competenza civile concernerebbe tutte le materie relative allo *status* personale e familiare elencate in riferimento ai titoli del codice civile: titoli IV (assenza), VI (matrimonio), VII (filiazione), VIII (adozione), IX (potestà dei genitori), XII (interdizione e inabilitazione), XIII (alimenti); nonché alle leggi speciali (divorzio, adozione, tossicodipendenze).

Sempre al fine di accrescere la specializzazione dell'intervento sui minori e la famiglia, questa proposta prevede l'allargamento delle funzioni del giudice tutelare specificando poteri diretti in materia di autorizzazione e provvedimenti sulla proprietà, l'emancipazione e la potestà. Prevede, inoltre, l'istituzione di uffici di pubblica tutela denominati uffici di protezione giuridica che nei Comuni avrebbero l'esclusivo compito di agire le competenze che il DPR 616/77 attribuisce al sindaco, ossia l'esercizio specializzato di attività tutorie o di curatela di minori.

Il collegio della sezione specializzata del tribunale sarebbe composto da un giudice togato e da due non togati e questa prevalenza della componente non togata si ritrova anche nella composizione della sezione d'appello. Se questo intento di potenziare la specializzazione dell'azione giurisdizionale è molto evidente, resta il dubbio sulle motivazioni che hanno fatto optare il relatore della legge nel lasciare l'azione alla procura della Repubblica ordinaria senza che a essa venga affiancata alcuna specializzazione di competenza.

Una problematica comune a questo, come ad altri disegni, è legata al fatto che viene dato un ampio spazio all'iniziativa del giudice tutelare al quale vengono anche ampliate le funzioni. Purtroppo, però, nel momento attuale, a differenza di quando le proposte in esame furono presentate, ci troviamo in presenza di una diversa organizzazione degli uffici giudiziari che attraverso l'istituzione del giudice unico, sopprimendo le preture, ha anche indirettamente riformato la modalità di scelta del giudice tutelare.

Di questo sembrano tener conto sia il progetto C3041 (Casinelli) che quello C4269 (Sanza) che in modo molto ampio e articolato propongono l'istituzione della sezione specializzata nei tribunali ordinari e che nel progetto presentato dall'on. Sansa esplicitamente si chiamerebbe «per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia». La funzione del giudice tutelare, infatti, sarebbe attribuita dal Presidente della sezione speciale a giudici della sezione stessa. Ciò consentirebbe nel disegno di riforma proposto di operare una vera semplificazione delle magistrature

competenti sulle materie civili e penali concernenti i minori e la famiglia assumendo in un'unica giurisdizione la competenza dei tribunali per i minorenni, della sezione civile ordinaria che si occupa di separazioni e divorzi, alimenti ecc., nonché del pretore in veste di giudice tutelare. Il collegio che esercita la giurisdizione sarebbe in composizione paritaria tra togati e non togati sia in primo grado che in appello. La competenza civile, come si è già visto negli altri disegni, si allarga dalle questioni di *status*, alla filiazione, alle questioni relative all'esercizio della potestà nonché alle questioni più specificamente legate alla separazione, al divorzio e a tutti i provvedimenti conseguenti. A tal fine vi è un preciso e ampio ricorso alla collaborazione con i servizi sociali degli enti locali. Nell'ambito dei provvedimenti in cui sia presente un conflitto di interessi tra genitori e figli viene riconosciuto il ruolo di un garante per i minori che sostenga l'azione di tutela giurisdizionale.

La competenza penale prevista in questi progetti è larga e include, oltre ai reati operati dai minori, anche quelli in cui i minori siano vittime, in particolare i reati connessi all'esercizio della potestà, ma anche quelli di più generale portata in cui i minori siano vittime anche indirette, come quelli contro la pubblica moralità, nonché quelli ove il legame di parentela tra l'autore e la vittima diventi elemento determinante e aggravante la cognizione del reato.

Tutti questi progetti sono già assegnati alla Commissione giustizia e fanno parte di un più largo impegno normativo concernente anche le separazioni e i divorzi che vede un comitato ristretto all'opera da diverso tempo anche se con notevoli difficoltà di giungere, in questo scorcio di legislatura, a una positiva soluzione.

#### **Disegni di legge presentati alla Camera (a settembre 2000)**

- N. 173-ter *Disposizioni in materia di responsabilità genitoriale, affidamento del minore e tribunale per i minorenni (Stralcio degli articoli da 39 a 51; 69; da 90 a 113 del disegno di legge C 173)* presentato dall'on. Valerio Calzolaio (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in data 18 novembre 1997
- N. 671-ter *Disposizioni in materia di responsabilità genitoriale, affidamento del minore e tribunale per i minorenni e per la famiglia (Stralcio degli articoli da 40 a 53; 71; da 100 a 131 e 136 del disegno di legge C 671)* presentato dall'on. Luciana Sbarbati (Rinnovamento italiano) in data 18 novembre 1997
- N. 1432-ter *Disposizioni in materia di responsabilità genitoriale, affidamento del minore e tribunale per i minorenni e per la famiglia (Stralcio degli articoli da 40 a 53; 71; da 100 a 131 e 136 del disegno di legge C 1432)* presentato dall'on. Teresio Delfino (Gruppo misto) in data 18 novembre 1996
- N. 1295 *Norme per l'istituzione della sezione specializzata in materia familiare presso il tribunale e per la fissazione dei criteri di determinazione dell'assegno alimentare e dell'assegno di mantenimento in favore del coniuge separato e divorziato e dei figli* presentato dall'on. Giovanni Marino (Alleanza nazionale) in data 18 novembre 1997
- N. 3886 *Istituzione delle sezioni specializzate per i minorenni e per la famiglia nei tribunali ordinari* presentato dall'on. Franca Gambato (Lega Nord) in data 18 giugno 1997
- N. 3041 *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia* presentato dall'on. Cesedio Casinelli (Popolari democratici - l'Ulivo) in data 23 gennaio 1997
- N. 4269 *Disposizioni concernenti l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia* presentato dall'on. Angelo Maria Sanza (Gruppo misto) in data 23 ottobre 1997

## Governo italiano (luglio – settembre 2000)

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

### Consiglio dei ministri

#### *Ordinamento penitenziario minorile*

In data 7 luglio 2000, il Consiglio dei ministri approva, su proposta del ministro della Giustizia Piero Fassino, il disegno di legge contenente disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle misure penali. Esso mira a istituire un nuovo ordinamento penitenziario speciale per i detenuti minorenni e va a colmare una lacuna normativa che risale a venticinque anni fa allorché l'ordinamento penitenziario per i maggiorenni, contenuto nella legge 26 luglio 1975, n. 354, all'articolo 79 stabilì che le sue disposizioni si sarebbero applicate anche ai minorenni «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge», finora mai intervenuta. La caratteristica saliente del nuovo ordinamento penitenziario minorile consiste nel fatto che le prescrizioni in esso previste sono soggette alla verifica periodica dei risultati raggiunti dal trattamento del minore condannato. A quest'ultimo, infatti, possono essere imposte, a seconda della tipologia di reati commessi, prescrizioni sostitutive del carcere quali l'obbligo di adoperarsi per riparare le conseguenze del reato, la permanenza in casa, il divieto o l'obbligo di dimora. La verifica degli esiti del trattamento è attuata permanentemente dai servizi competenti, che debbono informarne ogni tre mesi il magistrato di sorveglianza. Questi potrà adattare le prescrizioni a quanto accertato circa la condotta del minore, attenuandole o aggravandole a seconda delle necessità del caso concreto.

#### *Giustizia minorile*

In data 7 luglio 2000, su proposta del ministro della Giustizia Piero Fassino, il Consiglio approva un disegno di legge diretto a contrastare la criminalità minorile. Esso prevede finanziamenti per 10 miliardi nel 2001, 20 miliardi nel 2002 e 30 miliardi per gli anni successivi, destinati a finanziare progetti di prevenzione della delinquenza e risocializzazione dei minori entrati nel circuito punitivo penale. I progetti vengono presentati da Comuni, Province, Comunità montane e consorzi pubblici. Inoltre, tale disegno di legge prevede un forte adeguamento, attraverso provvedimenti amministrativi, degli organici del sistema penitenziario - 1.500 nuovi agenti di Polizia penitenziaria, 800 ausiliari volontari di leva, 2.000 addetti amministrativi e dediti alle attività di reinserimento - e contestualmente un aumento di organici della magistratura e di 1.400 addetti agli uffici giudiziari.

Il Consiglio, in data 7 luglio 2000 approva, su proposta dei ministri della Pubblica istruzione Tullio De Mauro, del Lavoro Cesare Salvi, e del Tesoro Vincenzo Visco, il regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge n. 144 del 1999, relativo all'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età. In particolare, i quindicenni che concludono l'obbligo scolastico hanno tre possibilità:

*Attività formative*

- la prosecuzione degli studi;
- la frequenza di corsi di formazione professionale regionali;
- l'apprendistato, caratterizzato dall'alternanza di formazione e lavoro.

Sono possibili inoltre percorsi integrati di istruzione e formazione che consentono, sulla base di intese tra sistema scolastico e formativo, di conseguire contemporaneamente il diploma d'istruzione e una qualifica professionale regionale. Tali opportunità possono essere estese anche ai giovani che non hanno compiuto i 18 anni.

Il regolamento prevede, altresì, modalità per facilitare i passaggi da un sistema all'altro, attraverso il riconoscimento dei crediti di istruzione o di formazione. In tutti i percorsi integrati e in quelli finalizzati al conseguimento di una qualifica professionale (nei corsi regionali o nell'esercizio dell'apprendistato) i giovani saranno formati sulla prevenzione e tutela della salute, sulla sicurezza nei luoghi di lavoro e, infine, sull'organizzazione del lavoro in relazione all'ambito professionale di riferimento.

*Ministero  
della pubblica  
istruzione*

In data 14 luglio 2000, su proposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro, il Consiglio approva un regolamento che disciplina l'organizzazione del Ministero, nelle sue articolazioni funzionali. A livello centrale sono previsti due Dipartimenti (sviluppo dell'istruzione e servizi nel territorio) e tre Servizi (affari economici, automazione informatica, comunicazione), mentre a livello periferico gli uffici scolastici regionali si articoleranno per funzioni; a tale fine saranno istituiti i direttori regionali generali e a livello provinciale i servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche anche per funzioni specifiche. Gli uffici scolastici regionali assorbiranno le attuali sovrintendenze scolastiche regionali e i provveditorati agli studi.

*Politiche  
per l'handicap*

In data 28 luglio 2000 il Consiglio esamina il Programma di azione per le politiche dell'handicap (relativo al periodo 2000-2003), presentato dal ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco, che tiene conto delle indicazioni emerse in occasione della prima Conferenza nazionale sull'handicap, svoltasi a Roma nel dicembre 1999. Nel Programma sono indicati gli impegni del Governo in merito alla prevenzione della disabilità e alla diagnosi precoce, alla riabilitazione, all'integrazione scolastica e alla formazione del personale docente, all'integrazione nel mondo del lavoro, alla mobilità, ai trasporti, sia pubblici sia privati.

Il Governo assume, altresì, l'impegno di rifinanziare la legge contro le barriere architettoniche e di promuovere maggiori opportunità di fruizione nell'accesso allo sport, alle attività culturali e al turismo.

Il Programma viene trasmesso al Parlamento.

*Istituto nazionale  
per la valutazione  
del sistema  
dell'istruzione*

In data 4 agosto 2000, su proposta del ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro, il Consiglio approva uno schema di regolamento per l'organizzazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, che ha sostituito l'ex Centro europeo dell'educazione e l'Osservatorio sulla dispersione scolastica.

Successivamente, in data 15 settembre 2000, il Consiglio approva il regolamento definitivo che provvede all'organizzazione dell'Istituto. Il predetto Istituto avrà il delicato compito di valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema dell'istruzione, sia nel suo complesso sia nelle relative articolazioni. Il regolamento definisce la struttura organizzativa dell'Istituto e dei suoi organi, nonché la disciplina in materia di risorse di personale e strumentali, necessarie per il perseguimento delle sue finalità istituzionali. Il regolamento ribadisce l'autonomia del nuovo organismo e indica le forme di collegamento con l'amministrazione della pubblica istruzione.

*Istruzione scolastica*

Il Consiglio, in data 25 agosto 2000, ha approvato, su proposta del presidente del Consiglio Amato, e del ministro della pubblica istruzione Tullio De Mauro, un decreto legge recante disposizioni urgenti per assicurare il regolare avvio dell'anno scolastico 2000/2001<sup>1</sup>.

*Difensore civico  
per l'infanzia  
e l'adolescenza*

In data 15 settembre 2000, il Consiglio approva, su proposta del presidente del consiglio Giuliano Amato e dei ministri per la Solidarietà sociale Livia Turco e della Giustizia Piero Fassino, un disegno di legge per l'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza<sup>2</sup>.

Il difensore civico sarà nominato dalle Regioni, sulla base di norme che ne assicurino l'indipendenza, l'imparzialità e le specifiche competenze professionali, al fine di rappresentare sul territorio i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra le sue funzioni, particolare importanza rivestono:

- la diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e l'ausilio ai Consigli regionali sulla politica per l'infanzia;
- la sollecitazione e l'intervento nei procedimenti amministrativi che coinvolgono gli interessi dei minori;
- la tutela degli interessi diffusi dei minori, anche mediante la facoltà di impugnazione davanti al giudice degli atti ritenuti lesivi delle persone di minore età;

<sup>1</sup> Trattato nella rubrica Attività legislativa di questa sezione.

<sup>2</sup> Il testo integrale del disegno di legge, corredato dalla relazione di presentazione, è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

- la richiesta ai giudici di nominare curatori speciali per la tutela degli interessi del minore in determinati casi;
- l'esercizio di poteri di tutela nei confronti di minori ricoverati in istituti di assistenza;
- il potere di autorizzazione della partecipazione del minore a spettacoli, anche televisivi, nonché alla pratica dello sport professionistico;

Il difensore civico dovrà essere scelto tra soggetti di comprovata esperienza professionale nella materia, non potrà avere più di 65 anni e sarà nominato per un tempo massimo di quattro anni. Oltre a svolgere un ruolo informativo sui diritti dell'infanzia, il difensore dovrà accogliere segnalazioni e poter agire concretamente per rappresentare gli interessi dei più piccoli presso tutte le sedi istituzionali.

Parallelamente dovrà curare la predisposizione di specifici servizi, come quello di ascolto telefonico. Almeno una volta all'anno la Conferenza dei difensori civici si riunirà per condividere risultati e iniziative. L'obiettivo dell'iniziativa legislativa è infatti quello di creare una capillare rete di persone qualificate, in grado di intervenire con tempismo sulle situazioni a rischio.

### **Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per gli affari sociali**

*Prevenzione  
dell'abuso su minori*

In seguito a una riunione tra il ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco e gli assessori regionali alle politiche sociali, tenuta in data 6 settembre 2000, viene proposto uno schema di decreto legge finalizzato a ripartire fondi - 960 miliardi nel triennio 2000/2002 - volti a migliorare, attraverso la legge 285/97 sull'assistenza all'infanzia (per la quale le Regioni ricevono dallo Stato 320 miliardi l'anno), la formazione degli insegnanti in vista della prevenzione degli abusi sui minori, pedofilia compresa. Si vuole aumentare il sostegno ai genitori in difficoltà e ai consultori familiari anche attraverso l'istituzione nelle scuole di "punti d'ascolto familiare".

*Campagna  
di sensibilizzazione  
contro lo sfruttamento  
della prostituzione*

In data 20 settembre, il ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco, insieme con il ministro delle Pari opportunità Katia Bellillo presenta al Governo il bilancio dei primi 52 giorni di vita dell'iniziativa tendente a sensibilizzare sul fenomeno della prostituzione. Già dal 26 luglio 2000 è in funzione un numero verde per combattere lo sfruttamento della prostituzione. In meno di due mesi il numero verde attivato ha concretamente risposto a oltre cinquantamila richieste di aiuto, provenienti per la maggior parte da ragazze sotto i 25 anni di età. Sono state 73 le donne sottratte completamente al racket e inserite in programmi di protezione sociale.

Dal 20 settembre 2000, la campagna di sensibilizzazione si avvale anche di uno spot pubblicitario tendente a fotografare il fenomeno nella sua cruda realtà. Scopo dello spot è quello di offrire da un lato una via d'uscita alle vittime e dall'altro puntare a rendere i clienti consci della realtà, a coinvolgerli cioè in un progetto di riscatto sociale piuttosto che trasformarli in favoreggiatori o complici di criminali.

*Minori stranieri  
calciatori*

La Federazione italiana gioco calcio, nel quadro di un'opportuna collaborazione con il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, volta alla tutela dei diritti del fanciullo, s'impegna a rafforzare la normativa che regola il tesseramento dei minori calciatori non aventi cittadinanza né italiana né di altri Stati dell'Unione europea e residenti all'estero. Il protocollo<sup>1</sup>, sottoscritto il 7 settembre, rientra nell'ambito di un indirizzo di politica federale teso a una sempre maggiore tutela dell'attività sportiva a livello giovanile al fine di prevenire e sopprimere fenomeni di speculazione e/o sfruttamento di giovani calciatori stranieri.

### Sintesi della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/98

La 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*, impegna il Governo - all'art. 17 comma 1 - a riferire annualmente al Parlamento sull'attività da esso svolta nell'attuazione della legge. Nella predisposizione della prima relazione si è tenuto conto anche della legge del 15 febbraio 1996 n. 66, recante le nuove norme sulla violenza sessuale, in considerazione dello stretto legame tra i fenomeni oggetto delle due leggi, della comunanza degli obiettivi a tutela dell'integrità fisica e psichica dei soggetti vittime di violenza e sfruttamento sessuale, nonché della similarità negli interventi sia di aiuto alle vittime sia repressivi.

La relazione, presentata in luglio 2000 al Presidente del consiglio dei ministri, è stata costruita con la volontà di integrare la rassegna delle iniziative assunte con la valutazione dei nodi problematici che s'incontrano nell'opera concreta di prevenzione, rilevazione, contrasto e repressione del fenomeno della violenza sessuale sui minori, allo scopo di individuare possibili strategie di sviluppo sia a livello legislativo sia operativo. Tale scelta ha implicato il coinvolgimento di un'ampia molteplicità di soggetti pubblici e del privato sociale nella raccolta d'informazioni per produrre un materiale vitale, utile al Parlamento, ma anche al più vasto pubblico degli operatori, che rendesse evidente lo sforzo compiuto a livello internazionale, nazionale e locale sul problema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

Prima di passare alla disamina del contenuto della relazione, è opportuno rilevare che non sono mancate difficoltà nella ricerca della documentazione sul complesso e diversificato lavoro degli enti locali, dei servizi territoriali e delle organizzazioni non governative e di volontariato.

Non poche difficoltà si sono dovute affrontare anche nel reperimento dei dati quantitativi e qualitativi su un fenomeno la cui rilevazione è ostacolata da limiti diagnostici, in parte attinenti al grado di preparazione degli operatori, in parte alle caratteristiche del fenomeno stesso. È opportuno ricordare che le dramma-

<sup>1</sup> Il testo integrale del Protocollo è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

tiche conseguenze emotive rendono spesso difficile la denuncia da parte delle vittime, inoltre una parte rilevante delle violenze accade all'interno dell'ambito familiare o di sistemi circoscritti di relazioni, il che facilita il loro occultamento. È comunque vero che negli anni più recenti la violenza e lo sfruttamento sessuale dei minori siano andati assumendo, sia in Italia sia all'estero, dimensioni e caratteristiche nuove, essendo sempre più connessi a forme di criminalità organizzata di livello nazionale e internazionale, a crisi sociali e politiche (guerre e persecuzioni etniche, per esempio) e all'uso e diffusione di Internet, quest'ultima uno strumento di comunicazione impiegato soprattutto per la produzione e distribuzione di materiale pedopornografico.

La relazione si articola su tre grandi aree:

1. l'analisi delle leggi sulla violenza e lo sfruttamento sessuale, che vengono discusse alla luce dei problemi applicativi, delle riflessioni interdisciplinari e delle valutazioni di qualificati operatori del settore;
2. il panorama delle iniziative del Governo centrale e a livello locale, con particolare riferimento ai progetti realizzati in attuazione della legge n. 285/97;
3. la descrizione del fenomeno attraverso i dati raccolti dai ministeri e indagini *ad hoc* sulla violenza e lo sfruttamento sessuale a danno dei minori.

Il riferimento ad ambiti di intervento sovranazionali è risultato trasversale alle varie parti della relazione evidenziando, da un lato, quanto alcune scelte e azioni del Governo centrale si riconnettano a iniziative e programmi assunti dalla comunità internazionale poiché alcune manifestazioni del fenomeno hanno caratteri fortemente transnazionali (si pensi, ad esempio, al turismo sessuale) e, dall'altro lato, la raggiunta capacità di impegno e di collaborazione a livello europeo e mondiale da parte degli operatori del pubblico e del privato sociale.

Nell'indagine, coordinata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, sono stati coinvolti e hanno dato il loro contributo rappresentanti del Dipartimento per gli affari sociali, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Dipartimento del turismo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, tribunali per i minorenni, procure, operatori dei servizi, degli enti locali e del privato sociale, ricercatori e qualificati esperti di settore e, *last but not least*, l'Istat.

Il quadro che si ricava da questo primo lavoro di censimento e riflessione critica sulle iniziative assunte in questo ambito, è certamente positivo in termini di capacità, innovazione e ricchezza dei progetti messi in atto. L'Italia si presenta come un Paese tra i più avanzati dal punto di vista legislativo soprattutto nella previsione delle varie fattispecie di reato. Il Governo ha assunto molteplici iniziative, alcune in una fase antecedente all'approvazione delle due leggi perché si era già chiaramente avvertita la necessità di una più consistente azione per la repressione del fenomeno. Oggi il Governo italiano è attivo e collabora a livello internazionale nella definizione di politiche, strategie e misure contro la tratta di donne e bambini, il turismo sessuale e l'abuso all'infanzia; tra gli altri merita menzionare che sin dal maggio 1998 è stata siglata un'intesa tra Governo italiano

e Governo degli Stati Uniti d'America, che impegna entrambi i Paesi a prendere misure contro la tratta di donne e bambini e a istituire un gruppo di lavoro bilaterale. Inoltre, si è venuta sviluppando l'azione che la cooperazione italiana da tempo conduce in favore dello sviluppo della condizione minorile, è emblematico a questo riguardo che le recenti Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, definite dal Ministero degli affari esteri, indichino nello sviluppo delle nuove generazioni il fattore fondamentale su cui investire. Dopo l'approvazione delle Linee guida della Divisione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo e nel quadro della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 182, sono stati avviati, per complessivi 27,1 miliardi di lire, 10 programmi di azioni specifiche volte a ridurre l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori in Paesi dell'Asia, Africa, America Latina ed Europa dell'Est.

Dopo l'approvazione delle due leggi sono stati fatti significativi sforzi in direzione di un maggiore coordinamento nazionale delle politiche e degli interventi realizzati in quest'ambito attraverso l'istituzione di Commissioni nazionali di raccordo tra i soggetti attuatori, istituzionali e non, delle politiche e dei programmi di finanziamento nei campi della prevenzione, rilevazione, protezione e recupero delle vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, tratta e prostituzione.

Sin dal 1996 si è intensificata l'azione di polizia finalizzata alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminosi a danno dei minori, con specifici progetti, purtroppo non uniformemente implementati sul territorio, per la rimodulazione e il potenziamento degli interventi svolti nel settore dalle questure. Le forze di polizia si coordinano con gli analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei per contrastare le organizzazioni dedite allo sfruttamento sessuale e commerciale dei minori mediante azioni che si sviluppano attraverso le strutture già preposte alla cooperazione internazionale (Interpol, Europol e S.irene.). L'attivazione delle misure di contrasto della pedofilia online, di cui è competente il servizio di Polizia postale e delle telecomunicazioni del Dipartimento della pubblica sicurezza, ha previsto un ingente investimento in termini di impiego di risorse umane e tecnologiche. Tale impegno è stato coordinato anche con associazioni non governative e cittadini che hanno segnalato numerosissime situazioni potenzialmente rilevanti sotto il profilo penale. Il Dipartimento del turismo del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato riserva da tempo una grande attenzione alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori e alla prostituzione minorile, svolgendo un'azione coordinata sia nelle diverse sedi internazionali, sia nei confronti degli operatori e dell'utenza.

L'indagine svolta ai fini della relazione, nonostante la frammentarietà del panorama e le difficoltà di raccolta e di sistematizzazione delle informazioni, ha sicuramente messo in rilievo una positiva capacità progettuale degli enti locali e del terzo settore nella costituzione di unità e centri specializzati, la sensibilizzazione dei cittadini, la formazione degli operatori, la creazione di *partnership* transnazionali per la verifica e la sperimentazione di metodologie di intervento ecc. Molte attività hanno un'origine prettamente locale, ma una gran parte trae

origine dall'impulso dato dalle legge n. 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* che al comma h fa esplicito riferimento agli interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza su minori.

In questa sede, appare utile enucleare anche i principali aspetti problematici che sono emersi nel corso dell'indagine per quanto riguarda gli interventi legislativi, il sistema delle istituzioni e dei servizi deputati alla tutela e alla protezione dei minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale, la rilevazione statistica e il monitoraggio del fenomeno e, in ultimo, il coordinamento interistituzionale e tra servizi.

Sul piano legislativo appare necessario: dare una precisa definizione della condizione minorile e dello stato di inferiorità fisica e psichica della persona offesa ai fini di una più efficace protezione e tutela della vittima minorenni; trovare un'adeguata soluzione alle difficoltà interpretative inerenti la valutazione della minore o maggiore gravità delle condotte delittuose per evitare il duplice rischio dell'appiattimento sanzionatorio e del, tristemente noto, accanimento di indagine sulla vittima con il fine di ricavare una descrizione minuziosa degli atti per evincerne il grado di gravità; riformulare alcune norme della legge n. 269/98 per quanto riguarda il reato di sfruttamento, specificando se esso implichi o meno il fine di lucro; porre riparo a un'eccessiva frammentazione del quadro legislativo concernente l'organizzazione e gli standard quali-quantitativi minimi dei servizi di protezione e assistenza all'infanzia.

Nel difficile intreccio tra esigenze cliniche, sociali e giudiziarie nella tutela del minore, emergono con forza altri nodi problematici attinenti alla rappresentanza legale degli interessi del minore (problema cui ha dato una prima, significativa risposta la recente proposta di istituzione del Garante dell'infanzia), la protezione immediata del bambino e della bambina dal rischio di più gravi e ulteriori minacce e violenze da parte del sospetto abusante, la definizione dei tempi del procedimento penale e, infine, la regolamentazione dell'integrazione tra le varie istituzioni nella tutela del minore.

Sul versante del sistema istituzionale e dei servizi si sono rilevati ostacoli all'applicazione delle due leggi in esame, ostacoli riassumibili essenzialmente in: relativa scarsità e disomogeneità nella distribuzione territoriale delle competenze professionali e delle risorse strumentali (comunità di accoglienza, centri di rilevazione e trattamento, strutture sanitario-ospedaliere specializzate nella diagnosi medica etc.); necessità di incentivare la conoscenza del fenomeno e la formazione degli operatori, cercando di equilibrare la disponibilità di risorse e competenze per la rilevazione/accertamento, con quelle, a oggi gravemente carenti, destinate al trattamento e alla cura. Sulla problematica della prostituzione minorile si è, in aggiunta, evidenziata la necessità di promuovere un maggior raccordo con le ambasciate dei Paesi di provenienza delle minorenni avviate alla prostituzione e di specializzare gli interventi e i programmi di contrasto del fenomeno realizzati sia in Italia sia nei Paesi di origine dei flussi della tratta.

I dati sulle violenze a danno di minori sono a oggi ancora fortemente carenti e parziali. Le ricerche di settore, come quella realizzata dal Centro nazionale in collaborazione con il Coordinamento italiano dei centri e servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia in occasione della predisposizione della relazione, evidenziano solo la punta di un iceberg i cui contorni sono però meno sconosciuti di un tempo: è un dato ormai unanimemente riconosciuto che la maggioranza degli abusi sessuali avvengono all'interno dell'ambito familiare, che le violenze sono commesse anche su bambini molto piccoli (0-5 anni), che le vittime dell'abuso e lo sfruttamento sessuale sono sia maschi sia femmine, che esiste una progressione negli atti abusivi, che si stanno affermando nuove forme di violenza sessuale collegate alla prostituzione e alla produzione di materiale pedopornografico. Con la relazione è stata confermata l'assenza di coordinamento e controllo sui flussi informativi relativi ai casi di abuso e sfruttamento sessuale; è quindi necessario definire criteri uniformi di raccolta e classificazione delle informazioni, provvedere al reperimento dei dati e favorire lo scambio di informazioni a livello internazionale al fine di ottenere un'analisi comparativa delle variazioni dei fenomeni. Il sistema informativo è carente anche sul versante dei servizi, da molti è stato infatti dato risalto all'utilità di una mappatura dei servizi e delle risorse disponibili, nonché delle esperienze fino a oggi realizzate da soggetti pubblici e del privato sociale, avendo tra gli obiettivi anche quello di identificare un insieme di buone prassi che possano essere trasferite e diffuse a livello nazionale.

L'indagine ha rilevato anche la persistenza di problemi nel coordinamento tra le istituzioni e i servizi, a livello sia di politiche sia di gestione dei casi. A colmare il vuoto di una cornice legislativa e/o procedurale alcune Regioni hanno incominciato a legiferare e/o introdurre regolamenti che però rischiano di accrescere la situazione di frammentarietà se non sarà svolta una funzione di bretella da parte del Governo, del Parlamento e dei ministeri interessati.

### **Ministero della pubblica istruzione Ministero della sanità Ministero per la solidarietà sociale**

*Bambini  
e adolescenti  
ospedalizzati*

Il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero della sanità e il Ministero per la solidarietà sociale sottoscrivono, in data 27 settembre, un protocollo d'intesa sociale riguardante la «tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione ed al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali dei cittadini di minore età ammalati»<sup>1</sup>.

Il Ministero per la solidarietà sociale s'impegna a proporre alle Regioni e agli altri enti locali impegnati nell'applicazione della legge 285/97 di riservare una particolare attenzione alla necessità di promuovere una progettazione integrata di interventi mirata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di minore età ospedalizzati o costretti a lunghi periodi di degenza domiciliare.

<sup>1</sup> Il testo integrale del Protocollo è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

Il Ministero della pubblica istruzione si impegna a garantire il diritto allo studio ai bambini e adolescenti ospedalizzati istituendo corsi di studio per le scuole di ogni ordine e grado in presenza di un significativo numero di minori ricoverati, e a garantire, altresì, forme di istruzione domiciliare qualora la grave patologia in atto non preveda il ricovero, ma impedisca, nel contempo, la frequenza della scuola per almeno trenta giorni.

Il Ministero della sanità si impegna a garantire locali e attrezzature idonei allo svolgimento dell'attività didattica e ludica, nonché l'individuazione dei reparti nei quali dovrà funzionare il servizio scolastico e la definizione degli orari in cui lo stesso dovrà svolgersi.

Allo scopo di favorire il coordinamento necessario alla realizzazione delle attività previste nel presente protocollo, le strutture scolastiche e quelle ospedaliere daranno vita ad appositi Comitati operativi "scuola-ospedale" costituiti dagli operatori referenti di entrambi i settori.

## **Ministero della pubblica istruzione Ministero per la solidarietà sociale**

### *Diritto all'istruzione*

Il 27 settembre il Ministero per la solidarietà sociale e il Ministero della pubblica istruzione stipulano il protocollo di intesa in esame impegnandosi nelle rispettive aree di competenza<sup>1</sup>.

Il Ministro per la Solidarietà sociale s'impegna a proporre alle regioni e agli enti locali impegnati nell'applicazione della legge 285/97 di riservare una particolare attenzione alla necessità di promuovere una progettazione integrata di interventi che sia mirata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di minore età alla socializzazione e all'istruzione.

Da parte sua, il Ministero della pubblica istruzione s'impegna a promuovere, coordinare e sostenere l'attività integrata delle istituzioni scolastiche e degli enti locali nella progettazione di attività e interventi per il miglior utilizzo delle risorse finanziarie mirate a rafforzare l'attività didattica e formativa nelle zone a rischio e nei confronti di gruppi di minori immigrati o appartenenti a gruppi svantaggiati. Si impegna inoltre a fornire i supporti amministrativi e professionali, per tutte le esperienze integrate di "scuola in strada" volte al recupero personale, scolastico e formativo di minori che vivono in contesti, ovvero situazioni familiari e ambientali, di grave rischio.

---

<sup>2</sup> Il testo integrale del Protocollo è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

## Ministero dell'ambiente

### Forum internazionale delle città amiche delle bambine e dei bambini\*

Dal 15 al 17 novembre 2000, la città di Firenze ha ospitato il Forum internazionale *Verso città amiche delle bambine e dei bambini. La città: un diritto per l'infanzia*. L'evento, giunto quest'anno alla quarta edizione, viene organizzato dal Ministero dell'ambiente, dal Ministero degli affari esteri, dall'Unicef, dal Centro delle Nazioni unite per gli insediamenti umani (Unchsh-Habitat) e dalle singole amministrazioni locali di volta in volta ospitanti.

L'occasione rappresenta una delle azioni più rilevanti di promozione e sensibilizzazione previste dal progetto del Ministero dell'ambiente *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini*. L'impostazione internazionale del Forum assicura un confronto fra le diverse esperienze nel mondo, con una imprescindibile attenzione agli obiettivi del dialogo e della solidarietà, che nasce dalla consapevolezza del diverso concetto di "sostenibilità" che caratterizza realtà fra di loro estremamente diverse.

Il Forum ha offerto alle città, anche quest'anno, una stimolante occasione per misurare e confrontare le rispettive modalità di azione e le metodologie di intervento; in questo senso un momento di rilievo è stato sicuramente la presentazione ufficiale, da parte dell'Irc-Unicef (Innocenti research centre), del progetto *Child Friendly Cities* con il quale si apre un punto di osservazione, informazione e ricerca internazionale sulle diverse declinazioni dei principi e dei processi metodologici che sostanziano gli interventi per rendere le città più amiche dei bambini nelle diverse realtà mondiali.

All'interno del progetto *Child Friendly Cities*, l'esperienza italiana potrà costituire un importante punto di riferimento anche perché nel nostro Paese si è venuta a creare in questi anni una condizione particolare e privilegiata, probabilmente unica nel quadro internazionale, caratterizzata da:

- una notevole diffusione (anche se non omogenea) degli interventi di sostenibilità ambientale per e con i bambini portati avanti a livello locale;
- la presenza di un lavoro di promozione e raccordo svolto a livello nazionale dagli organi di Governo.

I lavori del Forum hanno consentito di presentare il testo del decreto che anche per il 2000 rinnova il concorso per il *Riconoscimento al miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini* e per il *Premio alla iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini*, da assegnarsi ai Comuni italiani.

---

\* A cura di Maria Letizia Sabatino, Ministero dell'ambiente, e Aldo Fortunati, Istituto degli Innocenti. Il testo è tratto in parte dall'introduzione al volume *Le bambine e i bambini trasformano le città*, Ministero dell'ambiente, 2000.

Il nuovo decreto presenta alcune novità:

- tutti i Comuni italiani potranno concorrere per ottenere il *Riconoscimento* e sono previsti 2 premi di 200 milioni ciascuno da attribuire a 2 Comuni, il primo scelto tra quelli con più di 50.000 abitanti e il secondo scelto tra quelli con meno di 50.000 abitanti;
- per non penalizzare i Comuni più piccoli - in Italia la maggioranza dei Comuni ha meno di 15.000 abitanti - è previsto il *Premio all'iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini*, che prevede l'attribuzione di 50 milioni al primo classificato.

Con l'istituzione del *Riconoscimento* e del *Premio* si vuole far risaltare l'esperienza di quei Comuni distinti per capacità propositiva e volontà attuativa; inoltre, si vuole contribuire a diffondere nella pratica amministrativa degli enti locali una maggiore attenzione al tema dei diritti dell'infanzia, in particolar modo dei diritti legati ai temi ambientali, nonché della partecipazione dei cittadini più giovani alle scelte che riguardano il miglioramento dell'ambiente urbano, infine, si vuole avviare un cammino che a partire dall'affermazione dei diritti dell'infanzia possa arrivare ad individuare azioni di miglioramento urbano realizzate con la partecipazione dei piccoli cittadini.

L'iniziativa, rinnovata con tre decreti successivi a partire dall'agosto 1998, ha riscosso un crescente successo, rivelando così un interesse piuttosto diffuso, soprattutto nei piccoli e medi Comuni, che hanno raccolto la sfida e la sollecitazione con mille piccole, ma importanti perché non occasionali, azioni di governo locale.

Il riconoscimento è arrivato alla sua terza edizione: nel 1998 sono stati 82 i Comuni partecipanti all'iniziativa; nel 1999 sono stati 135; nel 2000 sono 181.

Con il progetto *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini*, già dal 1996, il Ministero dell'ambiente, nell'ambito di un'azione complessiva del Governo che ha visto importanti provvedimenti normativi in materia di infanzia (i piani di azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza varati nel 1997 e nel 1999, la legge 285/97) ha infatti inteso avviare un'azione di sensibilizzazione sulla necessità che le politiche per il miglioramento della qualità della vita delle nostre città riconoscano esigenze, bisogni e soggettività alle bambine e ai bambini.

Su questo fronte è necessario sempre più, nella logica individuata dai diversi piani d'azione, rafforzare tutte le possibili alleanze e sinergie: con i diversi enti titolari di competenze in materia di infanzia, con gli enti locali, con le associazioni e gli operatori del sociale e della scuola.

Il progetto si è sostanziato in attività, servizi e strumenti finalizzati a migliorare l'informazione su ciò che significa parlare di sostenibilità urbana dal punto di vista dei cittadini più piccoli.

L'apertura del Forum di Firenze è stata positivamente segnata da un evento che ha rappresentato un momento di notevole rilievo nello sviluppo del progetto del Ministero dell'ambiente: l'inaugurazione della mostra *Le bambine e i bambini trasformano le città. Progetti e buone pratiche per la sostenibilità am-*

*bientale nei comuni italiani* allestita presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze e la parallela pubblicazione di un volume che costituisce un passo avanti - rispetto alla prima *Guida alle città sostenibili delle bambine e dei bambini* edita nel 1998 - in termini di "guida" e orientamento alle buone pratiche e insieme la proiezione del lavoro compiuto nell'allestimento della mostra.

Questa operazione, impegnativa e non "definitiva", ha il merito di rappresentare ciò che viene realizzato dagli enti locali: in termini di immagini, perché vedere esempi di realizzazioni è il solo modo per poter vincere lo scetticismo che spesso aleggia quando si parla di interventi portati avanti con i bambini.

Il quadro, per il numero delle esperienze documentate e per ovvie esigenze di sintesi, è intenzionalmente esemplificativo piuttosto che ambire a porsi come trattazione esauriente dei problemi; proprio così, tuttavia, esso permette comunque di verificare le tipologie di azione emerse come più significative, valorizzate mediante un'organizzazione tematica che, così come nello spirito dell'architettura del sistema di indicatori proposti dal concorso per il *Riconoscimento* e il *Premio*, vuole indicare chiavi di lettura «critiche» per la buona progettazione dei contesti di vita urbana dei bambini.

Le esperienze, infatti, sono state tratte dai casi selezionati attraverso il *Riconoscimento* di *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, che si è rivelato una fonte estremamente ricca e articolata di informazioni sulle attività svolte dagli enti locali. La base di documentazione è costituita da esperienze selezionate fra quelle presentate da tutte le città riconosciute nel 1998 e nel 1999 (per quest'anno anche quelle che sono state segnalate come buone pratiche), oltre ad alcuni casi comunque ritenuti significativi pur se non rientranti nella prima rosa dei vincitori.

Obiettivo principale della mostra (e contestualmente del volume) è quello di fornire un quadro significativo delle realizzazioni dei Comuni italiani nel campo delle politiche urbane per le bambine e i bambini, cercando di testimoniare:

- il carattere integrato dei progetti e delle realizzazioni in alcune città italiane (i passi compiuti verso la realizzazione di una città sostenibile in modo pieno e relativamente completo dal punto di vista delle bambine e dei bambini);
- l'estensione di molte piccole ma significative buone pratiche in molti Comuni italiani, in un universo molto variato di situazioni geografiche e sociali: Comuni grandi e piccoli, Comuni del Nord e del Sud, collocati nelle zone ricche dell'Italia o viceversa nelle zone difficili e marginali;
- l'originalità e la creatività di molte soluzioni progettuali (il punto di vista ancorato ai bisogni delle bambine e dei bambini, imponendo forme di sperimentazione organizzativa, amministrativa, progettuale, tecnica e gestionale);
- la replicabilità e la potenzialità di diffusione delle iniziative, testimoniata anche dai rimandi interni, da un Comune all'altro, di molte delle realizzazioni documentate nell'esposizione.

La mostra è articolata in tre sezioni principali.

- Uno spazio specificatamente dedicato ai Comuni vincitori nelle due edizioni del *Riconoscimento*, 1998 e 1999, il cui scopo è quello di documen-

tare un complesso di processi e iniziative ritenuti validi nell'insieme delle aree di azione individuate dal decreto (Comuni di Cavriago, Cremona, Fano e Novellara).

- Un percorso per chiavi di lettura tematiche, nelle quali gli interventi dei Comuni sono inseriti a testimoniare specifiche linee e modalità di intervento ritenute significative ed emerse da una "rilettura" per temi della griglia di aree e indicatori sulla base della quale viene assegnato il *Riconoscimento*:
  - conoscere la natura e il paesaggio;
  - capire i luoghi e la loro storia;
  - strade vive, colorate e sicure;
  - partecipare per costruire la città;
  - la scuola si apre alla città;
  - una città accogliente, aperta e solidale;
  - bambini al governo della città;
  - una città pulita ed ecologica.
- Una specifica sezione *Gli architetti per i bambini* è stata curata direttamente dal Consiglio nazionale degli architetti, in attuazione del protocollo di intesa in atto con il Ministero, incentrata sul nuovo ruolo dei professionisti della progettazione di città amiche dei bambini.

Di rilievo il fatto che con questa iniziativa viene rappresentata anche la volontà di emergere, e quindi di esporsi, che caratterizza molte città italiane. I Comuni hanno risposto con entusiasmo a questa proposta, attivando una collaborazione propedeutica alle attività di quel Coordinamento nazionale delle città sostenibili delle bambine e dei bambini cui si fa riferimento nel decreto per l'edizione 2000 del *Riconoscimento*.

Portare avanti interventi di miglioramento dell'ambiente urbano con la partecipazione dei bambini (ma anche, è ovvio, di tutte le componenti sociali) presuppone l'adozione di nuovi processi metodologici, diversi, innovativi, caratterizzati da una capacità di dialogo che sola può rendere possibile l'indispensabile integrazione delle diverse risorse disponibili sul territorio.

Su questo fronte si è giocata, in stretto e continuo raccordo col Ministero dell'ambiente, l'azione condotta, sul piano tecnico-scientifico e operativo, dall'Istituto degli Innocenti, che si è orientata a consolidare in forma di servizi stabili le attività di informazione e documentazione previste dal progetto (sportello informativo, sito web e banca dati delle esperienze), ma anche e innanzi tutto il ruolo di riferimento del proprio gruppo di tecnici, ormai da tempo impegnati con continuità nel coordinamento operativo delle diverse principali attività.

Di questi presupposti si alimenta il fronte - rinnovato e ampliato - dei rapporti di collaborazione e partenariato che si stanno sviluppando, su impulso del Ministero dell'ambiente, con i soggetti che a diverso titolo e a più livelli, sono coinvolti in questo campo di attività.

L'orientamento è, evidentemente, quello di diffondere una nuova consapevolezza, in modo particolare attraverso un'adeguata attività di formazione sui nuovi strumenti (normativi, finanziari, ma anche comunicativi), sulle nuove me-

metodologie, sui nuovi linguaggi indispensabili per mettere in comunicazione in modo proficuo le diverse componenti sociali, anche i bambini, impegnate a migliorare l'ambiente in cui viviamo.

In questo senso il Ministero, nell'ambito del progetto, si è impegnato costantemente ad attivare e potenziare, soprattutto nel corso del 1999 e del 2000, opportune forme di collaborazione: si pensi, oltre a quella in corso da tempo con il Comitato italiano per l'Unicef, anche alla partecipazione diretta alla seconda edizione del concorso di progettazione partecipata di Inu (Istituto nazionale di urbanistica) - WWF (World Wide Fund) - Cer (Comitato per l'edilizia residenziale), all'attivazione di un accordo volontario con le principali associazioni ambientaliste italiane ed al protocollo d'intesa con il Consiglio nazionale degli architetti (Cna).

Primo frutto di quest'ultima azione è stato l'impegno fattivo del Cna nella realizzazione della specifica sezione della mostra *Gli architetti per i bambini*. Il rapporto con il Cna è finalizzato alla diffusione fra i professionisti di una nuova sensibilità ai temi della partecipazione dei bambini alla progettazione. In questa direzione si muove un'altra importante iniziativa formativa condotta dal Ministero in collaborazione con l'università: la realizzazione di corsi di perfezionamento post laurea su *Le città sostenibili delle bambine e dei bambini: strumenti urbanistici e progettazione partecipata*, in programma, per l'anno accademico 2000-2001 su tre sedi universitarie. I corsi, organizzati in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, vengono offerti nelle sedi delle Facoltà di architettura dell'Università degli Studi di Firenze (Dipartimento di urbanistica e pianificazione del territorio), dell'Università degli Studi di Reggio Calabria (Corso di laurea in pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale) e dell'Istituto universitario di architettura di Venezia (Dipartimento di analisi economica e sociale del territorio). I corsi, rivolti ai professionisti che intervengono sull'ambiente urbano ma anche ai tecnici e agli amministratori locali cui vengono richieste nuove competenze e capacità di lavorare in maniera integrata, intersettoriale e partecipata, sono finalizzati alla formazione di una figura professionale in grado di operare nel campo della progettazione urbana partecipata, con capacità di coordinare istanze diffuse, gruppi progettuali e amministrazioni competenti per la messa a punto di progetti, programmi e politiche con una particolare attenzione alla comprensione e alla evoluzione del concetto di città sostenibile delle bambine e dei bambini.

Un ventaglio molto ricco di attività, destinato ad ampliarsi ulteriormente con altre specifiche iniziative in corso di elaborazione in attuazione degli accordi sopra accennati: una campagna divulgativa da realizzarsi in collaborazione con il Coordinamento nazionale delle associazioni ambientaliste, edizioni itineranti della mostra da associare ad attività formative, la divulgazione, attraverso la realizzazione di un volume e di specifiche attività seminariali, sulla metodologia di partecipazione Easw (European awareness scenario workshop).

La nuova edizione del decreto per il *Riconoscimento 2000*, riformulata anche sulla scorta dell'esperienza maturata in due anni dal gruppo tecnico di istruttoria presso l'Istituto degli Innocenti, nonché sulla base dei suggerimenti proposti anche da altri importanti attori dei processi, si amplia a nuovi scenari, preve-

dendo, nell'allegato tecnico, indicatori che propongono e sottolineano ulteriori azioni positive possibili nel percorso di costruzione della città sostenibile delle bambine e dei bambini.

La mostra e il relativo volume rappresentano quindi, in sintesi, un momento di riflessione e rielaborazione su quanto è emerso da un lavoro ormai consolidato negli anni, opportunamente sistematizzato secondo specifiche linee tematiche (le aree di intervento che si delineano anche in riferimento al *Riconoscimento*), ma vuole essere al contempo anche un ulteriore stimolo, con proposte e suggerimenti su quanto ancora di potrebbe realizzare.

Per approfondimenti sulle attività:

**Sportello informativo Città sostenibili delle bambine e dei bambini**

**Istituto degli Innocenti di Firenze**

P.zza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

tel. 055/2037359 fax 2037302

e-mail: [cittasostenibili@minori.it](mailto:cittasostenibili@minori.it)

sito web: [www.cittasostenibili.minori.it](http://www.cittasostenibili.minori.it)

## Ministero dell'interno

Il Ministero dell'interno, con circolare del 9 settembre 2000 rivolta ai prefetti, ai questori, al Comando generale dell'arma dei carabinieri, al Comando generale della guardia di finanza, ai presidenti delle giunte regionali, richiede, nell'imminenza della riapertura delle scuole, un adeguato e attento presidio dei singoli plessi, volto a prevenire ogni possibile manifestazione delinquenziale. Dovranno essere pertanto impartite precise disposizioni affinché le forze di polizia attuino fin dal primo giorno dell'anno scolastico, mirati e coordinati interventi di natura preventiva e repressiva contro eventuali iniziative criminali che possano coinvolgere e avere come vittime minori. Si dà specifica attenzione ai fenomeni di pedofilia e di spaccio di sostanze stupefacenti, privilegiando l'impiego di personale qualificato che dovrà svolgere anche analitica attività informativa e investigativa. Per incrementare e consolidare l'azione di contrasto è ritenuto opportuno utilizzare equipaggi che operino con continuità nella medesima area e possano perciò rappresentare costanti punti di riferimento per gli studenti, i familiari e il corpo docenti.

*Presidio  
dei plessi scolastici*

## Ministero del lavoro e della previdenza sociale

Con lettera circolare del 27 luglio 2000, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale invia agli assessorati regionali e provinciali del lavoro e alle direzioni regionali e provinciali del lavoro alcuni chiarimenti in ordine all'età minima

*Lavoro  
minorile*

per l'accesso al lavoro dei minori in relazione alla durata dell'obbligo scolastico.

L'articolo 1, comma 3, della legge 30/00 *Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, dispone che l'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età. Tale norma si raccorda con quanto disposto dall'art. 5 del DLgs 345/99 che condiziona l'instaurazione di un rapporto di lavoro con soggetti minori alla presenza di due requisiti: il compimento del quindicesimo anno di età e l'aver assolto l'obbligo scolastico. Con riferimento a tale obbligo, il Ministero della pubblica istruzione ha avuto modo di precisare che esso deve ritenersi assolto se il minore, al compimento del quindicesimo anno di età, dimostri di avere osservato per almeno nove anni le norme sull'obbligo scolastico. Viene sottolineato, infine, che qualsiasi attestazione relativa all'assolvimento di quest'obbligo deve essere rilasciata dalla autorità scolastica competente.

## Ministero della pubblica istruzione

### *Psicologia scolastica*

In data 26 luglio 2000, il Ministero della pubblica istruzione sottoscrive un protocollo con la Conferenza dei presidi di corsi di laurea in psicologia, l'Associazione nazionale presidi e direttori didattici (Anp), la Società italiana di psicologia dell'educazione e della formazione (Sipef), l'Associazione italiana di psicologia (Aip)<sup>1</sup>. Con tale Protocollo le parti assumono diversi impegni nelle proprie aree di competenza.

Il Ministero della pubblica istruzione s'impegna a verificare la possibilità di attivare interventi di psicologia scolastica volti alla piena realizzazione del diritto allo studio nell'ambito dell'autonomia riconosciuta alle scuole e a favorire, sempre in un corretto rapporto con l'autonomia scolastica, iniziative cui le scuole potranno partecipare sulla base di progetti educativi didattici del POF (Piano offerta formativa).

La Conferenza dei presidi dei corsi di laurea in psicologia, l'Anp, la Sipef, l'Aip, ciascuna nell'ambito del proprio settore di riferimento, si impegnano a progettare e offrire la loro collaborazione alle scuole con particolare riguardo alle seguenti aree:

1. attività di consulenza ai docenti e agli alunni;
2. attività di formazione per l'introduzione e sperimentazione di nuove ed efficaci metodologie educative e didattiche;
3. attività di orientamento e di collegamento con le famiglie per la promozione di studi sui fenomeni di abbandono e insuccesso scolastico;
4. attività organizzativa volta all'analisi delle caratteristiche psicologiche della popolazione scolastica, delle sue componenti socio-culturali e dei relativi bisogni formativi;
5. attività di valutazione con riferimento a ricerca e interventi volti alla valutazione dell'impegno e del rendimento dell'alunno in termini preventivi e diagnostici.

<sup>1</sup> Il testo integrale del Protocollo è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

Per l'attuazione di questa intesa è previsto, a livello nazionale, un gruppo di lavoro misto coordinato dal Sottosegretario competente per materia o da un suo delegato e composto da un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione, un docente, un presidente di Consulta provinciale degli studenti e un rappresentante ciascuno per la Conferenza dei presidi dei corsi di laurea in psicologia, l'Anp, la Sipef e l'Aip.

#### *Promozione dei diritti dei bambini*

Attraverso il Protocollo d'intesa, sottoscritto il 31 luglio 2000 e valido per tre anni, il ministro della Pubblica istruzione Tullio De Mauro e il presidente del Comitato italiano per l'Unicef Giovanni Micali convengono alcuni impegni reciproci<sup>2</sup>.

Da parte sua, il Ministero per la pubblica istruzione s'impegna: a favorire iniziative comuni di progetti educativi e didattici cui le scuole potranno partecipare nel rispetto della loro autonomia; ad attivare nel proprio sito istituzionale un link con il Comitato italiano per l'Unicef e a considerare il Comitato italiano per l'Unicef quale interlocutore, in ambito informativo e formativo, circa l'educazione allo sviluppo e ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Comitato italiano per l'Unicef s'impegna a elaborare progetti mirati a soddisfare i bisogni delle persone in formazione, con particolare riferimento alla qualità della vita, alla partecipazione, all'intercultura, alla solidarietà, ai diritti all'infanzia e all'adolescenza. Il Comitato s'impegna, tra l'altro, a realizzare, in collaborazione con gli enti locali, corsi di aggiornamento e di formazione in ordine alle tematiche suindicate rivolti a studenti, genitori e docenti; a produrre materiale didattico, video e a riservare spazi dedicati sul proprio sito web; a svolgere attività di consulenza nell'ambito della Convenzione ONU nei riguardi del Ministero della pubblica istruzione.

Per l'attuazione di questo Protocollo, le parti prevedono l'istituzione di un gruppo di lavoro misto, a livello nazionale, coordinato dal Sottosegretario competente per materia e composto da un rappresentante del Ministero della pubblica istruzione, da un docente, da un presidente di Consulta provinciale degli studenti e da tre rappresentanti designati dal Comitato italiano per l'Unicef.

## **Ministero della sanità**

#### *Interruzione volontaria di gravidanza*

Il 2 agosto 2000 il Ministro della Sanità ha trasmesso al Parlamento la Relazione sull'attuazione della legge 22 maggio 1978, n. 194, (art. 16), contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria di gravidanza. La Relazione presenta i dati preliminari per l'anno 1999 ad oggi disponibili e i dati definitivi relativi all'anno 1998, proponendo una valutazione generale del fenomeno ed affrontando interventi specifici educativi e preventivi<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Il testo integrale del Protocollo è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

<sup>1</sup> Una sintesi della Relazione e dei dati presentati è riportata nella sezione Ricerche e indagini di questa rivista.

## Altre istituzioni centrali

*Resoconto sintetico delle attività in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, svolte da istituzioni centrali nel periodo indicato.*

### Garante per la protezione dei dati personali (luglio - settembre 2000)

*Trattamento dei dati personali di minori da parte degli uffici per la mediazione penale*

In risposta a una richiesta specifica avanzata da un avvocato, il Garante per la protezione dei dati personali ha stabilito che gli uffici per la mediazione penale minorile - la cui istituzione ha per scopo quello di promuovere la conciliazione dei ragazzi con le persone offese dal reato -, possono accedere ai dati personali dei minori coinvolti in indagini penali e a quelli delle loro famiglie.

Il Garante ha ricordato che il trattamento dei dati da parte di questi uffici è effettuato per finalità riconducibili all'attuazione di specifiche disposizioni del nuovo processo penale minorile (DPR 448/88), che consentono agli uffici giudiziari interessati di avvalersi della collaborazione di esperti per accertare la personalità dei minori e per ricercare, tramite incontri su base consensuale e confidenziale, la possibilità di un accordo con le persone offese.

Gli uffici per la mediazione penale, costituiti su iniziativa di più soggetti pubblici (servizi sociali degli enti locali, servizi minorili), hanno caratteristiche che li collocano nella sfera degli organismi pubblici che operano per finalità di assistenza sociale, in particolare in favore dei minori. Essi, pertanto, per il perseguimento delle proprie funzioni istituzionali, possono trattare dati di carattere personale, anche di tipo sensibile, avvalendosi, se del caso, della collaborazione di esperti. La titolarità del trattamento è assunta dal Ministero della giustizia - Ufficio centrale per la giustizia minorile, il quale ha designato quali responsabili del trattamento i direttori dei centri per la giustizia minorile competenti territorialmente. Il coordinatore dell'ufficio di mediazione penale ha il compito di individuare il personale incaricato all'accesso e alla gestione dei dati dei minori.

*Liste di pedofili sui mezzi d'informazione*

Il 28 agosto, il collegio del Garante si esprime in relazione alle iniziative di pubblicazione di liste di soggetti responsabili di gravi atti di violenza in danno di minori. L'Autorità sottolinea che la diffusione indiscriminata di dati in questa materia, a prescindere dall'effettiva efficacia sul piano delle prevenzione e dal fatto che i dati possano essere desunti anche da fonti accessibili quali pronunce giudiziarie, non ha fondamento nel nostro ordinamento giuridico. Queste iniziative sono comunque suscettibili di valutazione critica e di contenzioso poiché posso-

no, a seconda dei casi, determinare danni anche agli stessi minori indirettamente identificabili, o comportare responsabilità per inesattezze dei dati, oppure per giudizi indifferenziati su situazioni in realtà difformi o per lesione del diritto all'oblio di tutte le persone interessate rispetto a fatti assai risalenti nel tempo. Il collegio del Garante, con giudizio unanime, si riserva di valutare tali iniziative caso per caso anche in seguito ad eventuali segnalazioni.

*Minori,  
violenza sessuale  
e diritto di cronaca*

In seguito ad alcune notizie, pubblicate nei mesi scorsi su diversi quotidiani, l'Autorità ha esaminato con procedura d'urgenza il caso di diffusione a mezzo stampa di circostanze relative a molestie suscettibili di uno specifico rilievo sul piano penale, quali possibili atti di violenza sessuale, che sarebbero state perpetrate nei confronti di un minore.

L'Autorità ha rilevato che la pubblicazione di tali notizie può rappresentare un trattamento illecito di dati violando gravemente i principi sanciti in materia di dati sensibili contenuti nella legge n. 675 del 1996 e nel codice di deontologia dei giornalisti, in particolare per quanto riguarda la specifica tutela dei minori (art. 7), oltre a costituire anche una possibile violazione dell'art. 734 bis del codice penale, in quanto la divulgazione delle generalità e dell'immagine riguarda una persona offesa da atti che, attualmente al vaglio degli inquirenti, potrebbero aver integrato gli estremi della violenza sessuale.

Poiché l'ulteriore divulgazione dei dati relativi alla molestia subita dal minore, a prescindere dalla loro eventuale rilevanza ai fini dell'esistenza del reato, comporta comunque il concreto rischio di un grave pregiudizio per l'interessato, l'Autorità, con provvedimento del 5 settembre, ha deciso di disporre il blocco con il preciso divieto per gli editori di diffondere ulteriormente le informazioni, anche in modo indiretto.

## Regioni

### Attività normativa (luglio – settembre 2000)

*Resoconto sintetico dei principali atti normativi riguardanti infanzia, adolescenza e famiglia, pubblicati sui bollettini ufficiali regionali nel periodo indicato.*

#### Provincia autonoma di Bolzano

##### Autonomia scolastica

Con l'obiettivo di potenziare le istituzioni scolastiche nella loro autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sviluppo, sperimentazione, amministrativa e finanziaria, il Consiglio provinciale ha approvato in data 29 giugno 2000 la legge provinciale dedicata all'*Autonomia delle scuole*<sup>1</sup>. Nella presente normativa l'autonomia delle istituzioni scolastiche viene considerata quale garanzia della libertà di insegnamento e di pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, di formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti. Per il raggiungimento di tali obiettivi, vengono promossi il raccordo e il coordinamento tra istituzioni scolastiche e enti locali e gli accordi di rete fra singole realtà scolastiche. Principale espressione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche è rappresentata dall'offerta formativa. A tal fine, si possono realizzare ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali; per poter attuare queste iniziative, viene prevista l'utilizzazione delle strutture e delle tecnologie in orari extrascolastici, raccordi con il mondo del lavoro e iniziative di partecipazione a programmi provinciali, nazionali e comunitari nonché di istituzioni interne ed estere.

#### Regione Marche

##### Interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza

Con deliberazione della Giunta regionale del 20 giugno 2000, n. 1293, avente ad oggetto la *Legge regionale 8/94 - Interventi finanziari regionali per iniziative a tutela dei minori in situazioni familiari multiproblematiche e adolescenti a rischio di devianza - criteri e modalità per la ripartizione delle risorse*<sup>2</sup>, viene sta-

<sup>1</sup> Pubblicata in Bur del 11 luglio 2000, n. 29/1-2, suppl. n. 2.

<sup>2</sup> Pubblicata in Bur del 6 luglio 2000, n. 69.

bilito che i fondi disponibili vengano destinati ai Comuni per la realizzazione di interventi che assicurino i servizi socioeducativi e assistenziali residenziali ai minori, di qualsiasi nazionalità ed etnia che risiedono nel territorio comunale. Si definiscono inoltre gli interventi ammessi al contributo, rappresentati dall'affidamento a parenti entro il 4° grado, dall'affidamento eterofamiliare, dall'ospitalità in istituto e dall'accoglienza in comunità. Sono infine stabilite le modalità attraverso le quali i Comuni, singoli o associati, possono presentare la richiesta di contributo per gli interventi socioeducativi e assistenziali residenziali predisposti o attuati al momento della domanda.

### Regione Sardegna

*Emigrazione  
e sviluppo  
della cultura sarda*

In data 28 giugno 2000, viene resa esecutiva la deliberazione della Giunta regionale del 9 giugno 2000 n. 24/10 che aveva approvato il *Programma annuale 2000 - Interventi a favore dell'emigrazione - Legge regionale 7/91*.<sup>3</sup> Il presente Programma, partendo dall'analisi della tradizionale politica regionale in materia di emigrazione e ritenendo che i sardi residenti fuori dell'isola rappresentino risorse che, se adeguatamente valorizzate, siano in grado di tradursi sia in vantaggi economici che di crescita culturale e sociale, si propone di realizzare una serie di attività, servizi e progetti diretti a rafforzare il legame tra i sardi non residenti in Sardegna e la propria terra di origine. Vengono quindi favorite le iniziative e le proposte di carattere culturale che si riferiscono ad aspetti di vita e alle tradizioni delle comunità sarde, in Italia o all'estero. Inoltre, è intenzione promuovere lo sviluppo delle relazioni dirette tra le istituzioni sarde e le comunità fuori dell'Isola, anche e soprattutto attraverso il potenziamento dello scambio di notizie fra di esse. Tra i progetti considerati, vi è la possibilità di tenere corsi di formazione professionale in Sardegna o nei luoghi di emigrazione, d'intesa con i ministeri competenti, per rendere possibile il reinserimento degli emigrati e dei loro familiari rientrati e all'estero.

### Regione Sicilia

*Interventi  
assistenziali  
in favore  
del personale  
regionale*

Con decreto datato 8 settembre 2000 viene varato il *Programma assistenziale per l'anno 2000 a favore del personale dell'amministrazione regionale in servizio o in quiescenza, dei relativi familiari a carico, nonché dei titolari di pensioni indirette o di reversibilità o di assegni vitalizi obbligatori*.<sup>4</sup> Nell'ambito di tale atto, si evidenziano disposizioni dedicate al ricovero, educazione e istruzione degli orfani e dei figli portatori di handicap di dipendenti o pensionati regionali. Ai primi, in particolare, vengono concessi sussidi per la frequenza degli asili nido, le scuole materne, le elementari e per le scuole medie superiori. Viene altresì pre-

<sup>3</sup> Pubblicata in Bur del 14 agosto 2000, n. 25, supplemento straordinario.

<sup>4</sup> Pubblicato in Bur del 29 settembre 2000, n. 44.

visto un sussidio per gli iscritti a corsi di studi universitari e per l'alloggio presso collegi e convitti. È inoltre disposta l'istituzione di 590 borse di studio per l'anno accademico 2000/2001 da assegnare mediante concorso. Viene altresì disposta la concessione di un assegno di natalità di 250 mila lire, non cumulabile con analogo assegno goduto dal coniuge per lo stesso evento, a favore del personale di ruolo in attività di servizio o in quiescenza in occasione della nascita di figli, di adozioni e di affidamento di minori.

### Regione Toscana

#### *Programma di governo 2000-2005*

Con decisione del 5 giugno 2000, n. 49, viene approvato il *Programma di governo 2000-2005* della Giunta regionale toscana. Nell'ambito degli impegni assunti in tale documento e tra i principali obiettivi da realizzare nel quinquennio, acquistano rilevanza le esigenze e le necessità del mondo giovanile e degli immigrati. L'azione del governo regionale a favore delle nuove generazioni riguarda principalmente le politiche formative, l'inserimento nel mondo del lavoro e la conquista dell'autonomia. In particolare, si intende istituire nuove borse di studio per favorire la partecipazione dei giovani a *stages* di formazione professionale. Inoltre, il governo regionale si impegna a costruire 2000 nuovi alloggi da riservare ai giovani. Per quanto riguarda gli immigrati, il Programma promuove l'integrazione lavorativa e sociale nel rispetto delle origini culturali, anche attraverso la creazione di centri di accoglienza inseriti nel tessuto urbano secondo il concetto della città inclusiva.

#### *Adozioni: protocollo operativo e metodologico*

Con deliberazione del 25 luglio 2000 n. 795, la Giunta regionale approva il *Protocollo operativo e protocollo metodologico in materia di adozione e adozione internazionale*<sup>5</sup> ai sensi dell'art. 39 bis della legge 4 maggio 1983 n. 184 così come modificata dalla legge 476/98 avente ad oggetto la *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale* firmata a L'Aja nel maggio 1993. Tale normativa prevede infatti che alle regioni siano affidati compiti di coordinamento e organizzazione dell'attività dei diversi soggetti referenti per l'adozione, nazionale e internazionale. Esse devono quindi impegnarsi in primo luogo nella definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché attivare forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili. Il primo protocollo ha a oggetto il percorso dell'adozione internazionale ed è relativo ai rapporti fra servizi ed enti autorizzati. Il secondo protocollo contiene invece linee guida per gli interventi dei servizi sociali e del servizio di psicologia per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione nazionale e internazionale. Con

<sup>5</sup> Pubblicata in Bur del 12 luglio 2000, n. 28, supplemento straordinario.

<sup>6</sup> Pubblicata in Bur del 23 agosto 2000, n. 34.

entrambi i protocolli vengono accolti nell'ordinamento criteri, strumenti e procedure per tutelare in modo più efficace i diritti fondamentali dei minori stranieri e per orientare e sostenere le famiglie adottanti nella realizzazione del loro progetto. Nella delibera si prevede la sperimentazione dei protocolli per un anno dall'attivazione delle procedure di adozione internazionale, così come disciplinate dalla legge 476/98, e la verifica degli stessi al termine del periodo sopra indicato per eventuali adeguamenti che potranno risultare necessari, al fine di assicurare interventi professionali più efficaci in relazione alle competenze attribuite ai servizi interessati.

#### Assistenza domiciliare

Partendo dal principio individuato nel Piano sanitario nazionale 1998-2000, il quale riconosce la necessità di ricorrere a forme di assistenza domiciliare in grado di garantire flessibilità ed efficacia agli interventi sanitari e sociali, la Giunta regionale, con deliberazione del 1 agosto 2000, n. 852, approva il progetto sperimentale *Assistenza a domicilio per il bambino affetto da tumore*<sup>7</sup>. Viene qui riconosciuta la particolare attenzione che deve essere rivolta al paziente pediatrico affetto da tumore attraverso la previsione di un'apposita organizzazione che consenta di fornire, a domicilio, il complesso di prestazione mediche, infermieristiche, riabilitative, socioassistenziali, comprensive del supporto psicologico, mirate da una parte a garantire il massimo dell'assistenza, dall'altra a limitare i ricoveri in ospedale. I pazienti, di età compresa tra 0 e 18 anni, a cui è rivolta l'assistenza a domicilio sono di due tipi:

- pazienti durante il decorso della malattia tumorale che possono fare a meno del ricovero in ospedale;
- pazienti in progressione di malattia per i quali le terapie tumorali devono essere abbandonate mentre deve essere assicurata una terapia di supporto medico e assistenziale in generale.

I servizi coinvolti nel progetto sono costituiti dall'Azienda ospedaliera Meyer, dall'Azienda Usl n. 10, dai pediatri e dai medici di Medicina generale e, infine, dalla Regione Toscana, Dipartimento diritto alla salute.

#### Integrazione scolastica dei bambini portatori di handicap

Intendendo assicurare l'esercizio del diritto all'educazione, all'istruzione e all'integrazione sociale, scolastica ed extrascolastica degli alunni portatori di handicap, la provincia di Prato, i comuni della provincia di Prato, il Provveditorato agli studi e l'Azienda Usl n. 4 hanno stilato un *Accordo di programma per l'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap nel territorio provinciale, iscritti nelle scuole di ogni ordine e grado, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 104/92*<sup>8</sup>. A tal fine si impegnano, nell'ambito delle rispettive competenze e in modo coordinato, a predisporre, attuare e verificare congiuntamente progetti

<sup>7</sup> Pubblicata in Bur del 23 agosto 2000, n. 34.

<sup>8</sup> Pubblicata in Bur del 20 settembre 2000, n. 38.

educativi, riabilitativi e di socializzazione individualizzati. Vengono altresì previste forme di integrazione tra attività scolastiche e attività extrascolastiche. Per raggiungere questi obiettivi, viene prevista l'istituzione di una conferenza di programma e vigilanza, che verrà convocata almeno una volta l'anno e avrà il compito di definire il piano annuale e pluriennale delle attività e degli interventi necessari. Essa avrà inoltre il compito di individuare le linee programmatiche attinenti alla promozione di attività di aggiornamento e formazione per il personale delle scuole, dell'Azienda Usl n. 4 e delle amministrazioni locali. Infine, dovrà verificare i risultati delle attività e degli interventi posti in essere. Per il raggiungimento delle finalità previste nell'accordo in oggetto, i soggetti sopra menzionati potranno avvalersi del supporto e dell'ausilio di strutture e servizi convenzionati.

### Regione Umbria

#### *Diritto allo studio*

Con deliberazione del Consiglio regionale del 24 luglio 2000 n. 10, viene approvato il *Piano regionale per l'attuazione del diritto allo studio - anno 2000*<sup>9</sup>, in base a quanto disposto dalla legge regionale n. 77/80 *Interventi per il diritto allo studio* che ha consentito, attraverso i piani annuali, di raggiungere obiettivi importanti sia nella capillarità della organizzazione dei servizi per la scuola, sia nella sua attività didattico formativa. Il Piano in esame viene considerato un piano di transizione, il quale non si discosta molto dall'impostazione dei precedenti. Questa caratteristica è dettata da motivi di opportunità: la prossima attuazione dell'autonomia scolastica, l'innalzamento dell'obbligo scolastico e formativo, la riforma dei cicli, l'istruzione degli adulti e le conseguenti nuove competenze degli enti locali, comportano infatti l'esigenza, per il futuro, di predisporre strumenti di programmazione degli interventi per il diritto allo studio che permettano di dare risposte adeguate al cambiamento che investe il sistema scolastico. La normativa regionale, attraverso i futuri piani annuali, verrà dunque chiamata ad attuare una revisione dei criteri e della tipologia degli interventi sulla base delle nuove esigenze.

#### *Servizi educativi per la prima infanzia*

Nella definizione del nuovo *Piano regionale degli asili nido - anno scolastico 1999/2000*<sup>10</sup>, approvato con deliberazione del 24 luglio 2000 n. 11, il Consiglio regionale prende atto della necessità di una riforma del sistema di servizi per l'infanzia, al fine di soddisfare le esigenze di una società in continua evoluzione. Il Piano si propone quindi di estendere e migliorare le offerte e le opportunità educative da offrire alle bambine e ai bambini sotto i tre anni, abbassare i costi onerosi per le famiglie, sostenere la funzione educativa dei genitori e la professionalità degli operatori. Viene previsto così un sistema di servizi integrati, che vede accanto ai nidi d'infanzia a tempo pieno quelli a tempo parziale e altri servizi ancora con opportunità ludiche, culturali e di socializzazione per adulti e pic-

<sup>9</sup> Pubblicata in Bur del 23 agosto 2000, n. 45.

<sup>10</sup> Pubblicata in Bur del 23 agosto 2000, n. 45.

cini. La presente proposta segue il percorso programmatico iniziato con i precedenti piani e tiene conto nella sua articolazione dei programmi presentati dagli enti locali. Vengono altresì accolte e sostenute soluzioni organizzative collaterali al servizio tradizionalmente offerto e iniziative sperimentali e culturali. Adeguata attenzione è attribuita anche alla promozione della formazione permanente degli operatori attraverso l'azione diretta della Regione e allo sviluppo di un servizio di documentazione, aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia quale punto di riferimento e incontro per quanti operano, a vario titolo, nel settore, per lo studio, la produzione, la diffusione e lo scambio di informazioni ed esperienze realizzate.

### Regione Valle d'Aosta

#### *Autonomia scolastica*

Con legge regionale 26 luglio 2000, n. 19 *Autonomia delle istituzioni scolastiche*<sup>11</sup>, la Giunta regionale approva la disciplina normativa diretta alla regolamentazione delle istituzioni scolastiche. In particolare la presente legge detta norme in materia di organizzazione e gestione del servizio di istruzione. Le istituzioni scolastiche provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa e la loro autonomia funzionale è quindi diretta alla garanzia della libertà di insegnamento e del pluralismo culturale e si sostanzia nella progettazione e nella realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro la possibilità di formarsi in modo adeguato. Per assicurare alle istituzioni un efficace esercizio della loro autonomia è necessario un ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali. Viene quindi innanzi tutto considerata la questione del dimensionamento e degli organici. La legge individua poi il significato e il contenuto dell'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo delle istituzioni scolastiche. Quest'ultime, nell'ambito della propria autonomia, possono, inoltre, promuovere accordi di rete per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali. L'accordo potrà avere a oggetto attività didattiche, di ricerca e di sperimentazione, attività di formazione e aggiornamento, semplice attività di acquisto di beni e servizi e ogni altra attività coerente con le finalità istituzionali.

### Regione Veneto

#### *Scambi socioculturali con l'estero*

Con deliberazione della Giunta regionale del 23 giugno 2000, n. 1788, viene data attuazione alla *Legge regionale 8 novembre 1983, n. 54, Scambi socioculturali giovanili, iniziative dirette, programma 2000*<sup>12</sup>. La Regione Veneto pro-

<sup>11</sup> Pubblicata in Bur del 1 agosto 2000, n. 33.

<sup>12</sup> Pubblicata in Bur del 25 luglio 2000, n. 67.

muove così nuovamente l'attività rivolta allo sviluppo delle relazioni socioculturali con l'estero, attraverso numerose iniziative sia gestite direttamente sia coinvolgendo associazioni giovanili ed enti locali. La finalità di questi scambi, in sintonia con le indicazioni del Ministero per gli affari esteri e con altre iniziative della Regione in campo internazionale, è quella di privilegiare le tematiche sociali e socioculturali quali formazione professionale, occupazione, devianza, associazionismo, volontariato, animazione, informagiovani, immigrazione, ambiente ed ecologia. Gli obiettivi di tale attività vengono individuati nello sviluppo di confronti con l'estero tra esperti nelle problematiche giovanili e nel sostegno dell'attività delle associazioni giovanili e degli enti locali rivolta al coinvolgimento della gioventù in iniziative internazionali. Le iniziative prevedono soggiorni nel Veneto e le conseguenti visite di reciprocità all'estero di gruppi di giovani e di delegazioni di esperti di vario livello in grado di garantire il mantenimento di una rete di qualificati rapporti con vari *partners* stranieri. Si prevede, infine, che, nelle attività di scambio, siano coinvolti anche animatori e volontari.

## Giurisprudenza (luglio - settembre 2000)

*Resoconto sintetico di alcuni provvedimenti giudiziari in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, pubblicati nel periodo indicato.*

### *Stato di adottabilità*

Con sentenza 24 febbraio-26 luglio 2000 n. 9802 (in *Guida al diritto il Sole 24 Ore*, 16 settembre 2000, n. 34, p. 62), la Corte di cassazione torna nuovamente a pronunciarsi sui presupposti della dichiarazione dello stato di abbandono di minore e sulla possibilità di una sua eventuale adozione. Nel caso in esame, la Corte d'appello di Milano aveva respinto la richiesta di adozione speciale ex art. 44 della legge 184/83 di un bambino, presentata dalla famiglia affidataria, con la quale il piccolo, che aveva trascorso gran parte della propria vita in istituto, conviveva da qualche anno. La Corte riteneva infatti che i genitori biologici non avevano mai abbandonato il minore, che era sempre rimasto legato a loro, ma erano stati costretti a richiedere il suo ricovero in istituto per ragioni economiche. La loro situazione era al momento migliorata, quindi erano nuovamente in grado di occuparsi del bambino. Secondo la Suprema corte, invece, va tenuto maggiormente conto di quanto espresso dal minore in sede di audizione personale, nella quale il piccolo ha dichiarato di volere rimanere con la famiglia affidataria. Inoltre, viene rilevato che più volte i genitori naturali, spinti dai servizi sociali, avevano ripreso in casa il figlio ma dopo poche settimane avevano nuovamente richiesto la sua collocazione in istituto. L'interesse del minore alla stabilità familiare e affettiva portano dunque la Corte di cassazione a pronunciarsi a favore della dichiarazione dello stato di abbandono del minore, con la possibilità per quest'ultimo di rimanere nella famiglia affidataria.

### *Pornografia infantile*

Nella sentenza 31 maggio-5 luglio 2000 n. 13 (in *Guida al diritto il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2000, n. 27, p. 51), la Corte di cassazione viene chiamata a pronunciarsi sugli elementi che integrano il reato di pornografia minorile. Nel caso in esame, un insegnante di sostegno veniva accusato di aver costretto un minore di 13 anni, che gli era stato affidato dai genitori, a subire e a compiere atti sessuali. Veniva inoltre accusato del reato di cui all'art. 600-ter comma 1 cp per aver sfruttato il minore al fine di realizzare e produrre materiale pornografico; in particolare, l'insegnante aveva scattato diverse foto del minore che lo ritraevano nudo. Secondo le sezioni unite penali della Suprema corte, l'interpretazione più corretta della norma porta a ritenere colpevole di questo delitto chiunque impieghi uno o più minori per produrre spettacoli con il pericolo concreto di diffusione del materiale pornografico predetto. Sarà il giudice ad accertare di volta

in volta la sussistenza di tale pericolo, attraverso il ricorso a elementi che possono essere considerati sintomatici del reato in esame, quali, ad esempio, l'esistenza di una struttura organizzativa, la disponibilità di strumenti tecnici di produzione e/o trasmissione idonei a diffondere il materiale pornografico, l'utilizzo, contemporaneo o differito nel tempo, di più minori per la produzione del suddetto materiale e, infine, i precedenti penali del soggetto. In particolare, nel caso in esame, secondo la Suprema corte, non ricorre alcun indizio da cui possa desumersi un pericolo di diffusione del materiale pornografico realizzato dall'imputato. Anzi, risultano indizi contrari, poiché il minore ha dichiarato di aver consentito a essere fotografato.

#### *Punizioni*

Con sentenza del 19 giugno 2000 n. 7224, la Corte di cassazione ha stabilito la rilevanza penale dello schiaffo dato dal padre al figlio minore. La quinta sezione penale della Suprema corte ritiene infatti che lo schiaffo, seppur ampiamente tollerato e giustificato dalla morale sociale, è sempre da condannare e può assumere i contorni del reato di lesioni personali. Nel caso in esame, il padre puniva il figlio minore con uno schiaffo perché questi non aveva restituito alla madre la somma di tremila lire che aveva ricevuto come resto dal tabaccaio. Il ragazzo già in precedenza aveva commesso piccoli furti; inoltre, interrogato dai genitori, non aveva ammesso il fatto e aveva costretto il padre a rivolgersi al tabaccaio per verificare se al figlio fosse stato effettivamente dato il resto. La Corte, pur ritenendo che tali forme punitive siano comunque da condannare poiché possono arrivare a provocare gravi lesioni per chi le subisce, ha considerato la reazione del genitore, soprattutto se valutata nel particolare contesto sociale in cui si è verificata, come proporzionata e adeguata alla circostanza. La Suprema corte, inoltre, non ravvisa qui la presenza dell'aggravante rappresentata dall'aver commesso il fatto per motivi futili e abietti. Per questo motivo, annulla la sentenza impugnata poiché, nel caso in cui non siano contemplate aggravanti, il reato di lesioni personali non è perseguibile d'ufficio ma solamente a querela di parte.

#### *Traumi infantili*

Un anziano signore che si trovava agli arresti domiciliari aveva trasgredito alla misura restrittiva che gli era stata inflitta per andare a prendere la nipotina all'uscita della scuola materna, poiché la moglie, che si occupava di prelevare la piccola, era malata. L'uomo era quindi stato condannato per evasione dagli arresti domiciliari. Poiché in Corte d'appello la decisione era stata confermata, l'anziano signore aveva fatto ricorso in Cassazione, sostenendo di aver agito in stato di necessità, in quanto a causa dell'indisponibilità della nonna, la bambina non aveva nessuno che potesse andare a prenderla. La Suprema corte, con sentenza del 20 giugno 2000 n. 7273 (non ancora pubblicata), ha ritenuto non punibile il nonno scrupoloso. La sua scelta di trasgredire all'ordine di arresti domiciliari è stata, secondo i Supremi giudici, quasi obbligata, poiché l'uomo avrebbe agito spinto dalla necessità di evitare un trauma psicologico alla nipotina, che avrebbe corso il rischio di veder allontanarsi i propri compagni con i rispettivi ge-

nitore e di «provare - quindi - un senso di isolamento e di abbandono», anche in considerazione del fatto che un bambino è persona più indifesa e sensibile. Per la Suprema corte, nel caso in esame, il pericolo di danno grave che l'art. 54 cp richiede per integrare lo stato di necessità sussiste non solo come danno alla vita e all'integrità fisica, ma anche come danno che si riflette sulla psiche, in particolare su quella di un bambino.

#### *Affidamento*

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza 13 luglio 2000 (in *Guida al diritto il Sole 24 Ore*, 9 settembre 2000, n. 33, p. 85), ha preso in considerazione i ricorsi presentati da due donne i cui figli erano stati affidati dalle autorità giudiziarie italiane a una comunità. Le due ricorrenti sostenevano che la decadenza dalla potestà di genitore, l'allontanamento dei figli, il ritardo con il quale le autorità avevano infine concesso loro di incontrarli e il numero insufficiente di incontri organizzati costituivano violazione dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il quale esige che le decisioni dei tribunali debbano necessariamente favorire incontri fra genitori e figli con l'obiettivo di ricomporre i loro rapporti ai fini di un eventuale ricongiungimento familiare. Di conseguenza, i tribunali per i minorenni hanno un dovere di sorveglianza costante sull'operato dei servizi sociali locali affinché il comportamento di questi non comporti l'insuccesso delle decisioni giudiziarie. L'assenza di informazioni da parte dei servizi sociali sulla scelta degli affidatari e sulle modalità dell'affidamento non è compatibile con i doveri di informazione che incombono sullo Stato quando adotta gravi misure di ingerenza in una sfera così delicata e sensibile come quella della vita familiare. Per la Corte, non si può imporre a un genitore di vedere i propri figli affidati a una comunità, nella quale, tra l'altro, in passato, alcuni responsabili sono stati condannati per maltrattamenti e atti di libidine violenti.

#### *Diritti dei bambini*

La Corte costituzionale, con sentenza 27 luglio 2000 n. 376 (in *Guida al diritto il Sole 24 Ore*, 2 settembre 2000, n. 32, p. 18), si pronuncia sulla legittimità della disposizione contenuta nella recente disciplina dell'immigrazione che, pur prevedendo il divieto di espulsione della donna in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto, non dispone lo stesso trattamento giuridico per il suo convivente. Nel caso in esame, un cittadino albanese, contro cui era stato emesso un decreto di espulsione poiché non aveva provveduto a richiedere nei termini prescritti dalla legge il rinnovo del permesso di soggiorno, aveva presentato ricorso davanti al giudice superiore, dichiarando di essere coniugato e convivente con una sua concittadina in stato di gravidanza a rischio di aborto prematuro e di non aver potuto rinnovare il permesso di soggiorno per forze di causa maggiore. La Corte costituzionale, investita della questione, ritiene che la non previsione, nella disciplina relativa all'immigrazione, del divieto di espulsione anche per il convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi al parto pregiudica inevitabilmente le esigenze del minore e, in particolare, il suo diritto a essere educato, tutte le volte che ciò sia possibile, in un nucleo familiare

composto da entrambi i genitori e non solo dalla madre; inoltre, consentendo l'espulsione del convivente, la donna straniera che si trova nel territorio dello Stato italiano, viene messa in un'alternativa drammatica tra il seguire il marito espulso all'estero e l'affrontare il parto e i primi mesi di vita del figlio senza il sostegno del coniuge e questo proprio nel momento in cui si va formando quel nucleo familiare la cui unione la nostra Costituzione ha stabilito di tutelare. Inoltre, la Corte ritiene che vi debba essere una partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione dei figli, senza distinzione o separazione dei ruoli tra uomo e donna, ma con una reciproca integrazione di essi, soprattutto nel delicato periodo qui preso in considerazione. Viene così dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione considerata nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione per il suo convivente.

## Stampa quotidiana e periodica (luglio - settembre 2000)

*Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato.*

### *Uno sguardo d'insieme*

L'analisi di quanto apparso sugli organi di stampa nazionali e locali nel periodo in esame rivela che, a fronte di un alto numero d'articoli pubblicati - più di 800 -, l'attenzione dei giornalisti si è focalizzata essenzialmente sul tema della violenza sessuale sui minori. Si trova traccia di tale scelta anche nella selezione dei fatti di cronaca più frequentemente riportati che riguardano, per l'appunto, episodi di molestie sessuali contro i minori e storie di minorenni obbligati alla schiavitù.

Va comunque rilevato che l'attenzione dei *media* verso le tematiche direttamente o indirettamente connesse con la qualità della vita dei minori è rimasta alta.

Pochi giornali si sono limitati a riportare semplici notizie su quanto avvenuto in questo periodo; più frequentemente la notizia è stata accompagnata da pareri di "addetti ai lavori" con l'obiettivo di contestualizzare l'evento e di offrire al lettore un quadro d'insieme o, quanto meno, le tendenze del fenomeno in esame.

Esulando dal tema degli abusi e della violenza sessuale sui minori, i settimanali che, con maggior attenzione, hanno approfondito aspetti di minore impatto emotivo ma di maggior significatività per rilevare i mutamenti in corso, sono stati *Gioia, Anna, Donna Moderna, Espresso e Panorama* e, a livello di quotidiani *La Stampa, Il Tempo, Avvenire, la Repubblica, Italia Oggi e Corriere della Sera*.

La situazione dell'infanzia e dell'adolescenza è stata trattata direttamente, con articoli inerenti all'educazione, alla scuola, alla formazione, al tempo libero, ai comportamenti devianti, ai diritti - in riferimento, in particolare, ai bambini in carcere con la madre e ai bambini portatori di handicap -, e indirettamente trattando temi legati al funzionamento dei servizi, ai mutamenti demografici, ai cambiamenti in atto nel sistema di *welfare state* italiano, alle politiche familiari e del lavoro, alle forme in cui si delinea in Italia la relazione Nord-Sud, dalla cancellazione del debito nei Paesi in via di sviluppo alla presenza di minori stranieri non accompagnati, dai diritti di cittadinanza alle diverse declinazioni che la multiculturalità assume nel contesto italiano.

La cronaca si è occupata di forme di *welfare* municipale a sostegno delle nascite e delle coppie con figli, di progetti per l'infanzia finanziati con la legge 285/97, di casi di scioglimento della coppia e di cura dei figli, della relazione tra servizi rivolti ai minori e famiglie sia per quel che concerne l'operato dei servizi

sociali e dei tribunali per i minorenni nella gestione di casi di affido, separazioni e adozioni, sia per quel che concerne il funzionamento dei servizi materno-infantili. In primo piano il *Progetto handicap*, la riforma dell'assistenza sociale, la nuova figura del difensore civico, la tutela dei *baby calciatori*.

Complessivamente, emerge dagli articoli pubblicati la complessità in cui si muove un sistema sociale che vuole rendere trasversale la tutela della qualità della vita e dei diritti dei minori.

### *Politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*

La presentazione del disegno di legge sulla riforma del sistema sociale (*il manifesto*, *Libero*, *Avvenire*, *La Stampa*, *il Popolo*, *il Secolo XIX*, *il mattino*, 18 luglio) è stata preceduta dalla pubblicazione dei risultati di una ricerca dell'Istat sulla povertà in Italia che ha censito la situazione economica di 21 mila famiglie italiane. Sul quadro che ne emerge - aumento della povertà assoluta e stabilizzazione di quella relativa -, Chiara Saraceno (*La Stampa*, 5 luglio) richiama l'attenzione sul paradosso sociale della realtà italiana in cui, mentre cresce il benessere, cresce anche l'indigenza. Il contributo analizza l'impatto di alcune misure fiscali ed assistenziali rivolte alle famiglie e la ridotta incidenza di tali misure nelle situazioni di povertà assoluta. Questa riflessione è approfondita dall'autrice in sede di presentazione del *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale* predisposto per conto dal Ministero della solidarietà sociale (*La Stampa*, 18 luglio). Secondo Ermanno Gollini, ex presidente della Commissione parlamentare sulla povertà, la scelta del Governo di aumentare a pioggia le detrazioni fiscali a demerito di un aumento degli assegni familiari è risultata inefficace ai fini di assicurare condizioni di vita superiori alla soglia minima di sussistenza (*Avvenire*, 5 luglio). I rischi di una politica contro la povertà che punti troppo sulle detrazioni fiscali sono evidenziati dalle risultanze del *Rapporto* presentato (*Avvenire*, *La Stampa*, *il mattino*, 18 luglio). Che il modello di *welfare* attuale non riesca più a svolgere le sue funzioni essenziali, *in primis* quella redistributiva, è quanto emerge da una rielaborazione dei dati del Fondo monetario internazionale che colloca l'Italia tra i Paesi più esposti al rischio di un impoverimento progressivo (*Il Tempo*, 12 agosto).

E, rimanendo in tema di povertà, secondo dati Unicef il 20,5% dei bambini italiani vive in povertà (*l'Unità*, 13 luglio).

### *Legge quadro sui servizi sociali*

Sulla necessità di accelerare i tempi di discussione della legge quadro che riforma il sistema sociale attuale, si segnalano, in particolare, i contributi apparsi su *Il Sole 24 Ore* (5 luglio) e *Famiglia Cristiana* (30 luglio).

Critica la posizione di Erminia Emprin sul disegno di legge quadro (*Liberazione*, 18 luglio), che vede in questa iniziativa la fine di un sistema di *welfare* universale, lo spostamento sulle famiglie del peso dell'assistenza domiciliare e la costruzione di un mercato in cui i privati, e non solo nel terzo settore, potranno gestire le prestazioni e assumere decisioni politiche concertate con gli enti locali. Circa i parametri con cui determinare l'accesso alle prestazioni e ai servizi, *Libe-*

razione (16 settembre) segnala la discriminazione prevista dal disegno di legge quadro tra bambini legittimi e illegittimi.

*Reddito minimo  
di inserimento*

La stampa nazionale ha, inoltre, dedicato attenzione alla sperimentazione avviata in questi mesi dal Ministero della solidarietà sociale del Reddito minimo di inserimento, misura rivolta alle famiglie in condizione economica più svantaggiata (*Il Sole 24 Ore*, 18 luglio, oltre ai giornali già citati).

*Associazionismo*

Sui temi della solidarietà sociale *Avvenire* (11 e 17 luglio) riporta due notizie inerenti alla designazione della città di Milano quale sede dell'Autorità per il volontariato e i risultati di una ricerca svolta dalle Acli sull'associazionismo sociale. Sul ruolo e sulle funzioni dell'Autorità la Caritas Ambrosiana e la Compagnia delle Opere (*Avvenire*, 17 luglio) segnalano il rischio che il terzo settore sia invaso da realtà estranee all'associazionismo e la necessità di un preciso riconoscimento del mondo delle imprese sociali.

I nuovi *trend* di interesse delle fondazioni bancarie - progetti sociali, ricerca scientifica e istruzione - vengono analizzati in *Il Sole 24 Ore* (24 luglio).

Numerosi gli articoli apparsi sui temi della maternità e della cura dei figli. Hanno riguardato i congedi parentali, la crescita demografica, le coppie di fatto, il divorzio, l'interruzione di gravidanza, le adozioni e gli affidi.

*Incremento  
demografico*

Sull'incremento delle nascite registrato nel primo semestre 2000 nelle regioni del Centro-Nord, Antonio Golini su *Il Sole 24 Ore* (1 settembre) sostiene che più che trovarsi di fronte a una ripresa demografica si sta assistendo al recupero di nascite programmate da tempo, rinviate di anno in anno e attuate nel 2000. L'articolo richiama l'attenzione sull'incremento delle nascite legato alla presenza di immigrati; viene, inoltre, sottolineata la necessità di riformare la legge sulla cittadinanza per consentire l'inclusione di quei bambini che, altrimenti, rimangono con lo *status* di stranieri sino a 18 anni pur vivendo stabilmente nel nostro Paese. In ogni caso, l'aumento del tasso di fecondità in Europa è talmente basso da non poter influire sui grandi numeri; lo rivela un rapporto Eurostat (*Avvenire*, 12 agosto) che segnala anche che nel continente, nonostante l'aumento dei matrimoni, sono sempre più numerosi i bambini che nascono al di fuori dei legami familiari.

Stando ai dati dell'Istituto di ricerche sulla popolazione del Cnr, quattro donne su dieci desidererebbero mettere al mondo un figlio nei prossimi due anni (*il mattino*, 25 luglio e *L'Espresso*, 27 luglio). Si tratterebbe però di un desiderio di maternità frustrato dal carico di impegni che questa scelta comporta.

*Sostegno  
alla maternità*

Il sostegno alla maternità come valore sociale è stato sottolineato dal ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco, in occasione della presentazione del

contributo Inps a favore delle lavoratrici atipiche e saltuarie, neomamme. In merito a questa misura, ha fatto discutere il fatto che possono beneficiare di tale contributo anche le lavoratrici immigrate. Il Ministro, in una lettera a *il Giornale* (4 agosto), sottolinea che comunque il cammino che porta al riconoscimento di uguali diritti sociali per gli immigrati con residenza legale e continuata in Italia, è ancora lungo e complesso.

Sempre in materia di tutela della madre lavoratrice, *Italia Oggi* (4 luglio) riporta una sentenza della Cassazione che impedisce il licenziamento della donna incinta indipendentemente dalla consapevolezza del datore di lavoro dello stato della dipendente. E a supporto della mamma reale compare quella virtuale, una sorta di "consigliera informatica" che fornisce informazioni e risposte alle domande dei neogenitori, tramite un sito che pare riscuota molto successo (*Il Tempo*, 7 luglio).

### *Congedi parentali*

È ancora viva l'attenzione della stampa sull'applicazione della legge sui congedi parentali. Si discute della possibilità di posticipare il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro e della conciliazione tra tempi della famiglia e tempi dell'azienda. È scettica Tiziana Valpiano (*Liberazione*, 10 settembre) che vede nella flessibilità del congedo per maternità un'implicita richiesta di dedicare meno tempo alla preparazione della maternità per trasformarlo in un mese in più di lavoro di cura del neonato. Non solo, l'autrice ritiene che la misura sia funzionale alle esigenze di compatibilità e di nuova flessibilità del mercato del lavoro nel quale, per altro, i lavori part-time e atipici sembrano essere diventati, per le donne, un modo strutturale per essere presenti (*Il Sole 24 Ore*, 1 agosto; *Corriere della Sera*, 13 agosto; *Il Tempo*, 23 agosto).

Il *Corriere della Sera* e il *manifesto* (19 settembre) si occupano della conciliazione tra tempi di lavoro e famiglia e dell'Osservatorio sull'armonizzazione delle politiche del lavoro e della famiglia che verrà istituito a Milano presso la Camera di commercio con il compito di raccogliere e diffondere esempi positivi di buone pratiche.

Dagli Stati Uniti, dove per altro il congedo per maternità resta un sogno per le lavoratrici (*Avvenire*, 2 agosto), le donne *manager* sostengono che l'eccesso di tutela della maternità in Italia costringe le lavoratrici a stare lontane dal lavoro per troppo tempo a scapito della carriera (*Il Sole 24 Ore*, 25 settembre).

### *Interruzione volontaria di gravidanza*

In tema di maternità apprendiamo che, mentre negli Stati Uniti è stata messa in commercio la pillola per interrompere una gravidanza indesiderata (*Il Messaggero*, 29 settembre), in Italia, ma anche in Francia, si levano gli attacchi alla legge 194 e ai consultori (*Il Secolo d'Italia*, 4 luglio; *il Giornale* 24 agosto; *Il Tempo* 29 settembre; *il manifesto* 14 luglio e *La Stampa* 28 luglio).

La *Relazione annuale del Ministero della sanità* al Parlamento indica che è tornato a salire il numero delle interruzioni volontarie di gravidanza. Secondo il Ministro influisce sull'incidenza del fenomeno la popolazione straniera, con una

frequenza tre volte superiore a quella delle italiane, e il sempre minor ricorso ai consultori, il cui numero si è andato riducendo significativamente (*Avvenire*, 19 settembre).

*Servizi educativi  
per la prima infanzia*

La stampa mantiene uno sguardo critico sul funzionamento dei servizi rivolti alle madri e ai bambini, in particolare quando si affronta il tema delle strutture di accoglienza prescolastiche. *Il Tempo* e *Avvenire* (19 agosto) riportano le esperienze di apertura di asili nido presso aziende pubbliche e private. Donata Bramati (*Avvenire*, 13 settembre), intervenendo sulla perenne carenza di posti nei nidi e nelle materne, sottolinea che le soluzioni alternative proposte dal privato - per esempio asili in famiglia o asili di condominio - funzionano solo se non vengono percepite come ripiego all'esclusione dalle strutture pubbliche ma come reale possibilità di scelta.

*Madri detenute  
con figli minori*

In tema di diritti dei minori è accolta come atto di civiltà l'approvazione, da parte della Camera, del disegno di legge che permette ai figli delle detenute di non dover più passare i primi anni di vita negli istituti di pena (*Secolo XIX* e *il manifesto*, 28 luglio e *La Stampa*, 17 luglio).

*Difensore civico  
per l'infanzia*

Molta attenzione, ma anche una certa perplessità ha destato l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge per la creazione della figura del difensore civico dei minori. Molte le testate che riportano, il 16 settembre, sull'onda del fenomeno pedofilia, la notizia, anche se attribuiscono al difensore civico ruoli e compiti diversi.

Fulvio Scaparro (*Corriere della Sera*, 19 settembre) avanza dei dubbi sull'ampiezza delle competenze attribuitegli e sulle influenze partitiche a cui può essere soggetto. Reputa inoltre prioritaria, e di per sé sufficiente, l'applicazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, ratificata dal Governo nel 1991 e ancora quasi completamente inapplicata. Viene espresso scetticismo anche da parte di alcune associazioni che si occupano della tutela dell'infanzia (*Avvenire*, 16 settembre) sia perché il disegno di legge non prevede un loro ruolo diretto, nonostante l'esperienza maturata sul territorio, sia perché si paventa uno scarso investimento degli enti locali nel sostenere la funzione e l'operato del difensore civico.

*Politiche  
per l'handicap*

Tutte le testate nazionali, molte testate locali e alcuni quotidiani femminili riportano (29 luglio) il disegno di legge inerente le politiche a favore dei portatori di handicap. Due meriti e un dubbio a riguardo vengono avanzati da Roberto Zucchi (*Il Gazzettino*, 29 luglio). Da un lato si riconosce al Ministro di avere affrontato in modo organico il pianeta dei "diversamente attivi" dall'altro si sottolinea il rischio che il programma si fermi a una dichiarazione di intenti, non essendo supportato da una copertura finanziaria certa.

Numerosi i contributi apparsi in questi mesi sui temi dell'interdipendenza Nord-Sud e della società multietnica.

#### *Bambini soldato*

*Avvenire* (12 luglio) e *Famiglia Cristiana* (23 luglio) si occupano del disegno di legge presentato al Senato che vieta l'arruolamento di minori nell'esercito italiano e costituisce un fondo permanente per il recupero dei bambini soldato. Sulle conseguenze delle guerre e sul coinvolgimento dei bambini in azioni belliche, *Gioia* (18 luglio) pubblica un *reportage* sui bambini irakeni, mentre *il Giornale* (14 luglio), *Il Tempo* e *la Repubblica* (20 luglio) riportano dei servizi dallo Sri Lanka, dalla Thailandia e dalla Sierra Leone.

#### *Disuguaglianza sociale*

In occasione del vertice dei G8, *Liberazione* (22 agosto) pubblica la denuncia della organizzazione non governativa *Oxfam* sull'ulteriore rinvio della discussione in materia di cancellazione del debito dei Paesi più poveri del mondo. Non ha sortito risultati migliori neanche il secondo Vertice sullo sviluppo sociale tenutosi a Ginevra lo scorso luglio. Si apprende, infatti, che la proposta di tassare le transazioni finanziarie, cioè tutti i movimenti di capitale che attraversano il pianeta, per investire nei Paesi in via di sviluppo è stata rifiutata (*Metro*, 5 luglio).

Luciano Gallino si occupa, su *La Stampa* (22 agosto), delle conseguenze mondiali della stratificazione delle disuguaglianze.

#### *Minori stranieri calciatori*

Va nel senso di offrire una tutela effettiva ai minori stranieri non accompagnati, spesso bambini di 10-12 anni, utilizzati come calciatori da società sportive il Protocollo d'intesa siglato, nel mese di settembre, tra il Ministero per la solidarietà sociale e la Federazione italiana gioco calcio.

#### *Affidamento etnico*

Per prevenire l'emarginazione dei minori stranieri, la città di Torino sta sperimentando gli affidi etnici, cioè gli affidi del minore a famiglie della loro nazionalità (*Vita*, 22 agosto). Questa strada, spesso già percorsa in via informale dalle comunità immigrate, incontra il parere positivo anche del tribunale dei minori e delle istituzioni.

#### *Società multiculturale*

Sui temi della cittadinanza e della multietnicità, Ernesto Galli Della Loggia (*Corriere della Sera*, 17 luglio) vede nella integrazione e nella concessione della cittadinanza la strada per mantenere e rafforzare un'identità nazionale. Ai cittadini stranieri è di conseguenza chiesta l'adesione ai valori sociali e istituzionali italiani e la rinuncia alla propria appartenenza d'origine. Livia Turco, riprendendo in parte l'intervento di Galli Della Loggia, propone una via mediana tra il modello francese e quello inglese, sostenendo che non ci può essere integrazione senza il riconoscimento delle diversità. Il Ministro evidenzia, inoltre, la necessità di riconoscere la cittadinanza italiana ai bambini stranieri nati sul territorio nazionale.

Marco Pacinelli (*Avvenire*, 12 luglio) vede nella capacità di fare dei bambini stranieri dei cittadini italiani ed europei la possibilità della società italiana di essere realmente multietnica.

La questione della diversità etnica non costituisce, però, un problema per i bambini con meno di sei anni. Secondo Antonio Nanni (*Avvenire*, 14 luglio) i pregiudizi nascono in famiglia quando gli adulti proiettano sui bambini fantasmi e paure.

#### *Famiglie immigrate*

Infine, per tutelare il diritto dei minori a essere educati da entrambi i genitori, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'espulsione dell'immigrato coniugato con una donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi la nascita del figlio (*il mattino*, 28 luglio).

#### *Comportamenti a rischio e devianti*

I comportamenti a rischio degli adolescenti sono stati osservati negli aspetti legati all'assunzione di droghe, al tabagismo e al consumo di alcol. La devianza minorile è messa in relazione con il dilagare delle *baby gang*. Su quest'ultimo argomento *la Repubblica* (22 agosto) propone un commento di Paolo Crepet, mentre *La Nazione* e *Il Tempo* offrono un confronto sull'argomento su quanto avviene in Francia (rispettivamente il 1° e il 25 settembre). Della proposta di liberalizzazione delle droghe leggere e della distribuzione controllata di eroina si occupano *il Resto del Carlino* ed *Il Sole 24 Ore* (21 settembre). Il settimanale femminile *Anna* (17 luglio) pubblica gli esiti di un sondaggio tra i giovani sull'uso dell'ecstasy e *il manifesto* (25 luglio) oltre a "ospitare" l'opuscolo informativo del Dipartimento per gli affari sociali sui pericoli derivanti dall'uso degli stupefacenti, propone alcune osservazioni critiche sull'impostazione della pubblicazione.

#### *Pedofilia*

Come anticipato in apertura, sono comparsi sui giornali più di 500 articoli aventi per oggetto la pedofilia a seguito dei fatti avvenuti a Imperia e ad Andria. Nell'arco dei 4 o 5 giorni successivi ai due episodi, e soprattutto successivamente al secondo, sono stati pubblicati un numero così alto di articoli da provocare più un effetto confuso/paralizzante che informativo/orientativo. Che il fenomeno sia stato enfatizzato oltre misura è abbastanza evidente e che questa enfattizzazione abbia fatto passare i bambini, cioè le vittime, in secondo piano è conseguente. Ida Magli (*il Giornale*, 22 agosto) coglie acutamente il problema sottolineando che, da un lato non è possibile prospettare ai bambini una vita piena di paure e di pericoli quando è compito degli adulti proteggerli, e dall'altro è necessario abbassare la soglia del valore dato alla sessualità facendo circolare il meno possibile questo tipo di notizie. L'autrice, inoltre, richiama i giornalisti in merito alla responsabilità di diffondere informazioni inerenti questi crimini che possono indurre persone con un equilibrio precario a ripeterli. *Liberazione* (23 agosto) propone un'analisi delle posizioni assunte, in questo periodo, sulla pedofilia dai *media*.

Gli articoli pubblicati da *il manifesto* (22 agosto) e *Il Tempo* (22 e 26 agosto) ricordano che più del 60% dei casi di abuso avvengono in famiglia e, naturalmente, per i bambini è molto più difficile difendersi dai parenti o dai genitori che da un estraneo. Claudio Camarca (*Vita*, 6 agosto) e Barbara Palombelli (*la Repubblica*, 1° settembre) sottolineano la pericolosità di far crescere i bambini troppo in fretta abituandoli a lusinghe e forme di seduzione passiva e caricandoli di una sessualità che rispecchia le idee del mondo adulto. Alcune testate documentano come si affronta la pedofilia all'estero: *l'Unità* (24 luglio), *Corriere della Sera* (21 agosto) e *la Repubblica* (22 agosto) si occupano della Gran Bretagna; *il Giornale di Sicilia* e *il Giornale* (20 e 22 agosto) degli Stati Uniti; *Avvenire* e *la Repubblica* (26 agosto) ci informano sul piano d'azione che la Commissione europea sta predisponendo contro la pedofilia e lo sfruttamento sessuale di donne e bambini. Raffaello Montegozza (*Liberazione*, 25 agosto) ritiene necessario formare i bambini e, prima di tutto, gli educatori alla corporeità e alla sessualità. Per l'autore, la pedofilia si combatte educando i bambini a riconoscere la differenza tra il contatto educativo e affettivo e quello dei pedofili e insegnando che nessuno può toccarli, spogliarli o accarezzarli se loro non vogliono.

## Statistiche

### Il crollo della mortalità violenta nell'infanzia

La mortalità per cause violente è uno degli indicatori più sensibili dei mutamenti che in questi anni hanno toccato la condizione dei bambini e dei ragazzi nel nostro Paese.

La mortalità ha, per di più, una caratteristica formidabile, ai nostri occhi: è sostanzialmente attendibile. A differenza di molte altre statistiche che si riferiscono a fenomeni illegali e criminali - come il lavoro minorile, per esempio, o le violenze sui minori - che proprio per il fatto di essere tali sfuggono a qualsiasi forma di rilevazione statistica (e infatti la loro quantificazione si basa non sul "fatto" ma sulla "denuncia del fatto", sovente ad opera delle forze dell'ordine o di organismi ispettivi), la morte è ben difficilmente occultabile e per la sua rilevazione esiste un impianto metodologico che ha ormai secoli di vita ed esperienza alle spalle.

Articoleremo l'analisi in questi termini: innanzi tutto un riferimento al passato prossimo, ovvero agli inizi degli anni Settanta; poi un approfondimento sui dati degli anni Novanta.

Per quanto riguarda il primo punto possiamo rifarci a un rapporto della Spes (Servizi polispecialistici per l'educazione sanitaria) del Lazio. Il rapporto, che analizza la mortalità violenta dei bambini di 0-14 anni, attinge ai dati delle morti pubblicati dall'Istat, rianalizzati per una più efficace utilizzazione. In questo senso, si tratta di un rapporto che ha la stessa attendibilità delle statistiche di mortalità dell'Istat.

Il rapporto documenta come tra il 1971 e il 1991 le morti violente dei bambini di 0-14 anni siano passate da poco più di 2 mila a meno di 700, con una riduzione di due terzi nell'arco di un ventennio. Pur tenendo nel debito conto il fatto che tra il 1971 e il 1991 i bambini di 0-14 anni sono passati, per l'effetto della fortissima denatalità di questo stesso periodo, da oltre 13 ad appena 9 milioni, resta il fatto che tra il 1971 e il 1991 il tasso di mortalità violenta dei bambini di 0-14 anni si è più che dimezzato. Un risultato clamoroso e, bisogna dire, inatteso.

L'approfondimento di questo tema per gli anni Novanta deve purtroppo fare i conti con il fatto che le statistiche delle cause di morte dell'Istat sono di una lentezza esasperante ed hanno accumulato un bel po' di ritardo. Ad oggi stiamo ancora aspettando di vedere pubblicati i dati del 1997. Dobbiamo dunque accontentarci di un'analisi dei dati del periodo 1991-1996. Sei anni che però, come vedremo, non mancano di dirci cose piuttosto interessanti.

Abbiamo messo sotto la lente di ingrandimento le singole cause di morte violenta. Al tempo stesso abbiamo considerato, in riferimento a queste stesse cause, non soltanto i bambini di 0-14 anni nel loro complesso, ma anche secondo queste età: 0; 1-4; 5-14 anni. La prima età (zero anni) si riferisce ovviamente ai bambini che non hanno ancora compiuto il primo anno di vita.

Nei sei anni 1991-1996 sono morti di morte violenta 3.385 bambini di 0-14 anni, per un tasso medio annuo di mortalità per cause violente pari a 6,4. Detto diversamente, nel periodo 1991-1996 sono morti per cause violente mediamente all'anno 6,4 bambini di 0-14 anni ogni 100 mila bambini della stessa età, ovvero 64 bambini ogni milione di bambini.

Il numero delle morti per cause violente è continuato a scendere in tutti gli anni, sistematicamente, e così anche il tasso per 100 mila bambini di 0-14 anni, passato da 7,2 nel 1991 a 5,6 nel 1996:

**Tavola 1 - Bambini di 0-14 anni deceduti per morte violenta. Valori assoluti e tassi - Anni 1991-1996**

Anni	N. morti violente	Tassi per 100 mila
1991	652	7,2
1992	627	7,0
1993	602	6,8
1994	522	6,0
1995	505	5,9
1996	477	5,6

Il fenomeno della mortalità violenta dei bambini di 0-14 anni è dunque ancora in diminuzione. Essa è scesa da 15,2 a 5,6 morti l'anno per cause violente ogni 100 mila bambini di 0-14 anni tra il 1971 e il 1996, ovvero nell'arco di un quarto di secolo. Una trasformazione della quale difficilmente troveremo l'uguale tra i fenomeni demografici e sociali, tanto essa è massiccia. Una trasformazione spesso ignorata.

Ma esaminiamo più da vicino le cause della mortalità violenta.

Per evitare appesantimenti nella lettura, abbiamo riportato nella tavola seguente solo i dati riferiti al primo e all'ultimo anno della serie, rispettivamente il 1991 e il 1996, riguardanti sia il numero dei morti che i tassi per 100 mila bambini di 0-14 anni.

Le oscillazioni, in termini di valori assoluti e tassi, non sono di grande rilievo se si escludono gli incidenti stradali, e tuttavia sono sufficienti a indicarci che:

- Per tutte le cause, ad eccezione dei suicidi, abbiamo un numero di morti e un tasso di mortalità più bassi nel 1996 che nel 1991.
- Gli incidenti stradali e imputabili al trasporto rappresentano la causa di morte violenta che si è abbassata più sensibilmente, ma che ciononostante continua a essere quella che pesa di più nella mortalità violenta (quasi la metà delle morti violente è dovuta a incidenti stradali).
- A parte gli incidenti stradali, le cause alle quali sono imputabili un numero non trascurabile di morti sono: le cadute accidentali, il soffocamento

per ingestione di cibo (che sommato al soffocamento per ingestione di oggetti costituisce in assoluto la seconda causa di morte violenta dei bambini dopo gli incidenti stradali) e gli annegamenti. Meno rappresentate sono le cause violente per antonomasia: suicidi, omicidi e avvelenamenti;

- Quanto al numero dei suicidi più grande nel 1996 che nel 1991 si deve specificare che siamo alle prese con cifre piccole e dunque più soggette a fluttuazioni annue puramente casuali. Basti dire che nel 1994 i suicidi erano stati 32, e dunque quasi il doppio di quelli del 1996.

**Tavola 2 - Bambini di 0-14 anni deceduti per morte violenta secondo la causa di morte. Valori assoluti e tassi - Anni 1991 e 1996**

Cause di morte	Numero morti		Tassi	
	1991	1996	1991	1996
Accidenti stradali e altri da trasporto	326	234	3,6	2,7
Avvelenamenti accidentali	15	7	0,2	0,1
Cadute accidentali	41	43	0,5	0,5
Accidenti causati da incendi	18	5	0,2	0,1
Suicidio	10	18	0,1	0,2
Omicidio	27	11	0,3	0,1
Annegamento	44	34	0,5	0,4
Ingestione di cibo con soffocamento	44	40	0,5	0,5
Soffocamento per ingestione di oggetti	19	17	0,2	0,2
Altre cause di morte violenta	108	68	1,2	0,8
<b>Totale</b>	<b>652</b>	<b>477</b>	<b>7,2</b>	<b>5,6</b>

Interessante è la considerazione delle cause di morte violenta rispetto all'età. Le prime tre cause di morte violenta sono, nell'ordine, le seguenti:

- Nel primo anno di vita: ingestione di cibo con soffocamento, incidenti stradali, soffocamento per ingestione di oggetti.
- Nell'età di 1-4 anni: incidenti stradali, cadute accidentali, annegamento.
- Nell'età di 5-14 anni: incidenti stradali, annegamento, cadute accidentali.

Oltre a questi elementi generali si ricavano dai dati anche queste altre considerazioni:

- Il tasso di mortalità violenta dei bambini che non hanno ancora compiuto il primo anno d'età è pari a 12,4 morti per 100 mila bambini di questa età, ovvero il doppio del tasso che si registra nella fascia d'età 1-4 anni (5,8) e in quella 5-14 anni (6,1).
- La superiore mortalità violenta dei bambini di meno di un anno è dovuta a cause di morte molto diverse da quelle dei bambini più grandi in quanto legate soprattutto all'ingestione di cibo e di oggetti estranei con soffocamento. A queste due cause, assieme considerate, sono infatti imputabili - pur se anch'esse in diminuzione - ben 246 (pari al 60%) delle 406 morti violente di bambini di zero anni.
- Le cadute accidentali costituiscono una causa di morte molto rappresentata in tutte le età (a zero anni è la quarta causa di morte, la seconda a 1-4 anni e la terza a 5-14 anni) mentre, all'opposto, il suicidio, com'è ovvio, è invece concentrato nella sola classe di 5-14 anni.

- Gli incidenti stradali costituiscono la prima causa di morte particolarmente tra i bambini di 5-14 anni, una parte dei quali, evidentemente, morti non in quanto trasportati ma in quanto conducenti di scooter e motorini.

Dal punto di vista territoriale, la mortalità per cause violente nel periodo 1991-1996 è stata decisamente più alta nell'Italia nord-orientale, dove ha raggiunto un tasso medio annuo di 7,5 morti per 100 mila bambini di 0-14 anni. Viceversa, la punta più bassa l'ha toccata nell'Italia centrale, con un valore di 5,2 morti per 100 mila bambini di 0-14 anni. Tutte pressoché alla pari le altre ripartizioni territoriali, con valori attorno alla media nazionale.

Che dire, dunque di questi dati appena esaminati? Intanto, che fanno giustizia di molti luoghi comuni. La mortalità violenta dei bambini non è in aumento, anzi continua la sua corsa al ribasso. Un fenomeno che troppo spesso è ignorato e che dovrebbe invece essere considerato in una valutazione complessiva dei mutamenti che in questi anni hanno toccato la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese.

## Ricerche e indagini

### Ministero della sanità

#### Relazione 2000 sull'attuazione della legge contenente norme per la tutela sociale della maternità e per l'interruzione volontaria della gravidanza, articolo 16, legge 22 maggio 1978, n. 194

Il Ministro della sanità presenta al Parlamento una relazione annuale, corredata di dati statistici, sull'attuazione della legge 194/78 sulle norme per la tutela sociale della maternità e l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG).

Nella Relazione del 2 agosto 2000 il ministro Veronesi illustra i dati preliminari per l'anno 1999 nonché i dati definitivi relativi all'anno 1998: una panoramica esaustiva di dati tale da connotare e inquadrare il fenomeno, permettendone un'efficace interpretazione e valutazione nella sua interezza.

Allo stato attuale, il valore di IVG rilevato per il 1999 è in termini assoluti pari a 139.386, con un incremento dello 0,7% rispetto al 1998, in cui erano stati notificati 138.357 interventi (tavola 1). Anche il tasso di abortività (numero di IVG per 1000 donne in età feconda 15-49 anni), indicante la tendenza al ricorso all'IVG, ha registrato un leggero incremento, precisamente dello 0,9%, risultando pari a 9,9, mentre nel 1998 era 9,8. Viceversa, il rapporto di abortività (numero di IVG per 1000 nati vivi), calcolato utilizzando i dati provvisori dei nati vivi nell'anno 1999, ha subito una riduzione dello 0,6% rispetto al 1998, essendo uguale a 266,9 contro il 268,4 dell'anno precedente.

Facendo invece un confronto tra i dati disponibili del 1999 e i dati del 1982, ovvero l'anno che ha conosciuto il più alto numero di interruzioni volontarie di gravidanza (234.801 interventi), si rileva una riduzione del ricorso all'IVG del 40,6%; relativamente poi al tasso di abortività la riduzione rispetto al 1982 è addirittura del 42,4%.

Per una adeguata valutazione complessiva è essenziale considerare anche l'incidenza, nonché l'aumento nel corso del tempo, di IVG effettuate da donne di nazionalità straniera, così da evitare di appannare la riduzione del fenomeno tra le donne italiane. Infatti, limitandosi alle IVG praticate dalle cittadine italiane negli anni 1996-1998 si osserva una diminuzione da 127.700 a 123.728 interventi, mentre il numero di interruzioni volontarie di gravidanza da parte di cittadine straniere da 9.850 registrato nel 1996 passa a 13.826 nel 1998. Quest'ultimo valore in pratica corrisponde al 10,1% del dato nazionale. Nell'insieme (come evidenzia il Ministro), si tratta di donne generalmente domiciliate in Italia e

solo limitatamente rappresentano l'espressione di un fenomeno migratorio per l'espletamento dell'intervento. L'analisi per età e cittadinanza elaborata dall'Istat mostra, inoltre, che la fascia di popolazione a maggior rischio è diversa da quella italiana poiché, mentre tra le cittadine italiane il ricorso all'IVG è più frequente fra le donne di età compresa fra i 25 e 34 anni, tra le straniere sono invece le più giovani a farne ricorso maggiormente.

Infine, nonostante risulti un fenomeno in costante flessione, non può certo essere trascurata la quota di aborto clandestino, il cui valore per l'anno 1998 è stato stimato pari a 27.000 (dei quali l'82% praticati nel Sud e nelle Isole).

Per quanto riguarda le minorenni - benché i valori possano essere poco accurati visto che i dati mancanti sono pari al 15,4% -, la linea discendente del fenomeno trova qui un'ulteriore conferma. Infatti, rifacendosi ai dati del 1998 (poiché i dati preliminari del 1999 non sono disaggregati per età) il numero di interruzioni volontarie di gravidanza è 3.579 (tavola 2), quindi inferiore a quello dell'anno precedente che era uguale a 3.625, ma soprattutto è più che dimezzato rispetto a quello del 1982 che era uguale a 7.213. In termini di tasso di abortività (numero di IVG delle minorenni per 1.000 donne di età compresa fra i 15 ed i 17 anni compiuti) si è passati dal 5,2 del 1982 a 3,9 nel 1998.

Come l'anno precedente, la quota delle minorenni di età molto bassa che ricorrono all'IVG è minima. Nel contesto, le ragazze con un'età inferiore ai 15 anni sono il 4,5% del totale delle minorenni.

Ugualmente, le interruzioni volontarie di gravidanza delle minorenni costituiscono, anche nell'anno in esame, il 2,6% del totale complessivo. I valori più elevati, superiori tra l'altro al valore nazionale, si registrano in Sardegna (dove si ha la punta massima pari a 4,5%), Sicilia (3,3%), Puglia (3,1%), Valle d'Aosta e Lombardia (entrambe pari al 3%); gli altri variamente distribuiti sono tutti inferiori al 3%; il tasso più basso in assoluto è quello del Friuli Venezia Giulia e della Campania uguale nei due casi a 1,8%. Alla luce di ciò, non sorprende dunque che l'area insulare sia quella che, al confronto con le altre, registra il tasso più alto, ovvero il 3,6%.

Rispetto all'interruzione volontaria di gravidanza delle minorenni l'elemento più significativo è il tipo di assenso dato a esse: dai genitori o dal giudice. L'assenso del giudice è necessario in mancanza dei genitori, oppure se negato da questi, o ancora se richiesto direttamente dalle minorenni evitando di coinvolgere i genitori.

Dato che le altre possibilità, ovvero l'urgenza a procedere all'IVG e il superamento dei 90 giorni di gestazione, sono assenti di natura diversa, e forse da non considerare come dei veri e propri assenti, l'esame può essere circoscritto all'assenso dei genitori e a quello del giudice. Oltretutto esse ammontano complessivamente soltanto a 32 casi annui (18 la prima e 14 la seconda), una cifra quindi assai esigua.

Nel complesso, su 2.952 casi, 2.090 (cioè il 70,8%) hanno l'assenso dei genitori e 862 casi (il 29,2%) del giudice, vale a dire più di due assenti dei genitori per

ciascun assenso del giudice, tanto che sembrerebbe quasi lecito parlare di interruzione di gravidanza accettata dai genitori, anche se non proprio condivisa. La situazione, tuttavia, non è uniforme sull'intero territorio (figura 1). La maggiore proporzione di assenso dei genitori, tra l'altro superiore a quella nazionale, si riscontra al Nord, dove si ha un rapporto del 77,8% contro il 22,2% di assenso del giudice, e in particolare nelle regioni del Piemonte (89,6%), Emilia Romagna (88,7%) e Veneto (88,6%). Il Centro è invece l'area territoriale che presenta, in questi termini, il dislivello minore: l'assenso dei genitori è pari al 60% e quello del giudice al 40%. Al contrario, le regioni in cui predomina l'assenso del giudice sono solamente due: il Molise (essendo pari al 66,7%) e il Lazio (53,6%), quest'ultima, come nell'anno precedente, è l'unica tra le grandi regioni in cui in misura maggiore l'assenso viene dato appunto dal giudice piuttosto che dai genitori.

Pur nella consapevolezza che non sempre i dati statistici siano indicativi delle reali dimensioni del fenomeno cui si riferiscono, sulla base di quanto complessivamente considerato, il quadro che emerge pare mostrare innanzitutto un importante segnale positivo, ovvero che il calo delle interruzioni volontarie di gravidanza delle minorenni non sia in effetti un dato estemporaneo, frutto del caso, e in secondo luogo che il fenomeno non sia una realtà vissuta in maniera esclusiva dalle minorenni ma sia una realtà sempre di più condivisa con i genitori.

**Tavola 1 - IVG e tassi di abortività per regione - Anni 1998-1999**

Regioni	IVG		Tassi di abortività per 1000 donne 15-49 anni	
	1999	1998	1999	1998
Piemonte	11.438	10.599	11,4	10,5
Valle d'Aosta	306	297	10,6	10,3
Lombardia	21.979	21.329	9,9	9,6
Bolzano	497	552	4,4	4,8
Trento	1.104	1.081	9,7	9,5
Veneto	6.396	6.030	5,8	5,4
Friuli Venezia Giulia	2.317	2.296	8,5	8,3
Liguria	3.860	3.998	10,9	11,1
Emilia Romagna	10.996	10.893	12,0	11,8
Toscana	8.879	9.081	10,9	11,1
Umbria	2.353	2.401	12,3	12,5
Marche	2.635	2.723	7,8	8,0
Lazio	15.462	15.546	11,7	11,7
Abruzzo	2.842	2.851	9,3	9,2
Molise	920	975	11,8	12,4
Campania	13.860	13.685	9,2	9,1
Puglia	15.320	15.579	14,6	14,7
Basilicata	861	934	5,7	6,2
Calabria	4.054	4.316	7,8	8,3
Sicilia	10.533	10.376	8,3	8,1
Sardegna	2.774	2.815	6,4	6,4
<b>Italia</b>	<b>139.386</b>	<b>138.357</b>	<b>9,9</b>	<b>9,8</b>

Fonte: Ministero della sanità

**Tavola 2 - IVG di donne minorenni e tassi di abortività in donne di 15-17 anni\*  
Anno 1998**

	< 15 anni	15-17 anni	Totale	< 18 anni
Piemonte	13	227	240	4,3
Valle d'Aosta	1	8	9	6,2
Lombardia	25	608	633	5,1
Bolzano	1	17	18	2,3
Trento	1	26	27	4,0
Veneto	3	119	122	1,9
Friuli Venezia Giulia	2	39	41	2,9
Liguria	10	96	106	6,0
Emilia Romagna	14	251	265	5,8
Toscana	7	166	173	3,9
Umbria	0	46	46	4,0
Marche	2	63	65	3,1
Lazio	11	426	437	5,4
Abruzzo	4	71	75	3,5
Molise	1	22	23	4,0
Campania	11	229	240	1,9
Puglia	17	463	480	5,7
Basilicata	0	18	18	1,5
Calabria	8	79	87	2,0
Sicilia	21	326	347	3,4
Sardegna	10	117	127	4,0
<b>Italia</b>	<b>162</b>	<b>3.417</b>	<b>3.579</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Ministero della sanità

\* IVG delle minorenni per 1000 donne di 15-17 anni

**Tavola 3 - IVG di donne minorenni secondo il tipo di assenso per regione\*  
Anno 1998**

	genitori	Tipo di assenso			Dato non indicato o non analizzabile	Totale *
		giudice	urgenza	>90 giorni		
Piemonte	207	24	6	1	0	238
Valle d'Aosta	5	1	0	0	3	9
Lombardia	433	195	3	0	2	633
Bolzano	13	5	0	0	0	18
Trento	21	6	0	0	0	27
Veneto	93	12	0	0	16	121
Friuli Venezia Giulia	27	8	1	1	4	41
Liguria	64	32	0	0	10	106
Emilia Romagna	235	30	0	0	0	265
Toscana	116	22	1	0	30	169
Umbria	20	14	0	0	9	43
Marche	32	6	0	0	27	65
Lazio	143	165	3	12	105	428
Abruzzo	25	13	0	0	37	75
Molise	7	14	0	0	2	23
Campania	131	61	1	0	28	221
Puglia	243	123	1	0	94	461
Basilicata	13	1	0	0	2	16
Calabria	46	35	0	0	1	82
Sicilia	139	67	2	0	124	332
Sardegna	77	28	0	0	21	126
<b>Italia</b>	<b>2.090</b>	<b>862</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>515</b>	<b>3.449</b>

Fonte: Ministero della sanità

\* Il totale degli assensi per alcune regioni non corrisponde al numero di minorenni in quanto alcune non ne avevano necessità perché coniugate

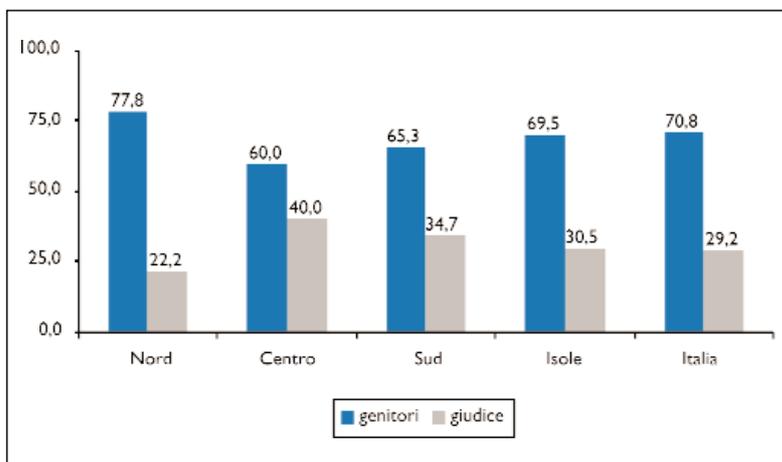
**Tavola 4 - IVG di donne minorenni secondo il tipo di assenso per regione. Composizione percentuale\* - Anno 1998**

	genitori	Tipo di assenso			Totale
		giudice	urgenza	>90 giorni	
Piemonte	87,0	10,1	2,5	0,4	100,0
Valle d'Aosta	83,3	16,7	0,0	0,0	100,0
Lombardia	68,6	30,9	0,5	0,0	100,0
Bolzano	72,2	27,8	0,0	0,0	100,0
Trento	77,8	22,2	0,0	0,0	100,0
Veneto	88,6	11,4	0,0	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	73,0	21,6	2,7	2,7	100,0
Liguria	66,7	33,3	0,0	0,0	100,0
Emilia Romagna	88,7	11,3	0,0	0,0	100,0
Toscana	83,5	15,8	0,7	0,0	100,0
Umbria	58,8	41,2	0,0	0,0	100,0
Marche	84,2	15,8	0,0	0,0	100,0
Lazio	44,3	51,1	0,9	3,7	100,0
Abruzzo	65,8	34,2	0,0	0,0	100,0
Molise	33,3	66,7	0,0	0,0	100,0
Campania	67,9	31,6	0,5	0,0	100,0
Puglia	66,2	33,5	0,3	0,0	100,0
Basilicata	92,9	7,1	0,0	0,0	100,0
Calabria	56,8	43,2	0,0	0,0	100,0
Sicilia	66,8	32,2	1,0	0,0	100,0
Sardegna	73,3	26,7	0,0	0,0	100,0
<b>Italia</b>	<b>70,0</b>	<b>28,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero della sanità

\* Composizione percentuale calcolata sulle prime 4 colonne della tavola 3

**Figura 1 - IVG delle minorenni secondo il tipo di assenso per area territoriale Anno 1998**



## **Regione Toscana, Assessorato alle politiche sociali, Dipartimento diritto alla salute e delle politiche di solidarietà**

### **Coppie e bambini nelle adozioni in Toscana, anno 1999**

La Regione Toscana e il Tribunale per i minorenni di Firenze hanno messo a punto un protocollo d'intesa, firmato il 13 aprile 1999, che prevede l'informatizzazione delle tre cancellerie del tribunale: adozioni, civile e penale. Il sistema informativo è stato messo a punto con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

La prima fase prevedeva la realizzazione di un software per informatizzare le procedure della cancelleria adozioni. Questa fase si è conclusa e ha permesso la redazione di un primo rapporto sulle adozioni, in fase di pubblicazione, nell'area giurisdizionale del Tribunale per i minorenni di Firenze.

Su concessione dell'Assessorato alle politiche sociali della Regione Toscana, Dipartimento diritto alla salute e delle politiche di solidarietà, pubblichiamo qui una sintesi del Rapporto.

Il Rapporto toscano mette in luce alcune caratteristiche delle coppie richiedenti adozioni e adottanti quali: gli anni di matrimonio alla domanda di adozione, il titolo di studio e la posizione professionale che aiutano a comprendere meglio il contesto nel quale matura la scelta di fare domanda di adozione.

#### **1. Coppie richiedenti adozioni e coppie che hanno ottenuto l'adozione**

Il Rapporto informa che nel corso del 1999 hanno fatto domanda di adozione al Tribunale per i minorenni di Firenze 788 coppie, delle quali 710 residenti nelle province toscane - a esclusione di quella di Massa Carrara che cade sotto la giurisdizione del Tribunale per i minorenni di Genova - e 78 in altre regioni. Per queste ultime si tratta di coppie che hanno presentato domanda di adozione nazionale anche in altri tribunali.

Tra le coppie prevalgono decisamente quelle che fanno domanda sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale.

Queste coppie rappresentano infatti più dei due terzi di tutte le coppie che hanno fatto domanda di adozione (67,4%). Le coppie che si sono limitate alla domanda per l'adozione nazionale sono soltanto il 13,4% del totale, mentre quelle che si sono limitate alla domanda per l'adozione internazionale rappresentano il 19,2%.

Sempre nel corso del 1999, 214 coppie hanno ottenuto l'adozione di 246 bambini. Significativo che 27 delle 214 coppie - quasi il 13% - abbiano adottato più di un figlio.

Naturalmente, non si tratta di coppie che hanno fatto domanda nello stesso anno (ci vorranno alcuni anni, considerando i tempi intercorrenti tra la data di presentazione della domanda e quella di ottenimento dell'adozione, perché si ab-

bia un archivio che a ogni domanda di adozione accoppia il suo esito, mano a mano che esso si manifesta). Tuttavia si possono fare delle considerazioni sulle coppie che hanno ottenuto l'adozione anche e proprio alla luce delle coppie che hanno presentato domanda di adozione, per quanto le coppie non siano le stesse.

Il rapporto tra le coppie toscane che hanno fatto domanda e le coppie, sempre toscane, che hanno ottenuto l'adozione nell'anno 1999 è stato di 710 a 214, corrispondente a 3,3 domande di adozione per ogni decreto definitivo di adozione emesso. Questo fa pensare che il tempo medio intercorrente tra la data di presentazione della domanda e la data dell'adozione si aggiri attorno ai 3 anni.

Come c'era da attendersi, gran parte delle coppie che hanno presentato domanda di adozione non hanno figli. E, tuttavia, la percentuale delle coppie che ne hanno non è proprio così insignificante come si potrebbe supporre. Quasi una coppia su quattro (23,1%), di quelle che hanno fatto domanda di adozione, infatti, ha almeno un figlio.

## **2. Accertamento dello stato di abbandono, bambini adottabili e bambini adottati**

Dal Rapporto risulta che i bambini iscritti nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono sono stati, nel corso del 1999, 82. Soltanto 18, invece, sempre nello stesso anno, sono stati i bambini dichiarati adottabili, mentre molti di più sono stati i bambini adottati: 246, di cui però soltanto 21 italiani e il resto (225) provenienti da adozioni internazionali.

La differenza tra bambini iscritti nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono e bambini dichiarati adottabili (in pratica 1 bambino dichiarato adottabile ogni 4-5 bambini iscritti nel registro) testimonia delle preoccupazioni e dello scrupolo della legge italiana nello stabilire il passaggio dall'uno stato all'altro. Ma, per un altro verso, anche delle difficoltà di avere bambini italiani che possano essere adottati. D'altro canto, e c'è da rallegrarsi di ciò, i bambini dichiarati adottabili sono pochi anche per la semplice ragione che i bambini effettivamente abbandonati sono pochi a loro volta.

Particolarmente importante è la valutazione dell'età; molti bambini iscritti nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono sono neonati. Degli 82 iscritti in questo registro ben 27, un terzo esatto, hanno meno di una settimana. Altri 5 hanno un'età compresa tra una settimana e un mese. Il totale dei bambini iscritti con meno di un anno è di 49, pari al 60% dei bambini iscritti nel registro. Degli altri 31 bambini iscritti con più di un anno, 21 hanno un'età compresa tra uno e quattro anni.

Tra i bambini dichiarati adottabili la prevalenza dei neonati è ancora più marcata: 11 su 18 bambini dichiarati adottabili - non più un terzo come nel registro per l'accertamento dello stato di abbandono, bensì i due terzi - hanno meno di una settimana e sono figli naturali non riconosciuti da entrambi i genitori.

Tutto diverso il discorso per i bambini adottati, il cui numero decresce con l'aumentare dell'età. Per quelli molto piccoli ci sono delle impossibilità oggettive, dovute ai tempi minimi necessari per poter adottare un bambino. Dovendo-

si avere in Italia almeno un anno di affidamento preadottivo prima di poter passare all'adozione definitiva, non è in pratica possibile adottare un bambino con meno di un anno.

Quello dei tempi minimi necessari per poter adottare un bambino è il motivo che per un lato riduce a zero la quota di bambini adottati con meno di un anno e, per l'altro, gonfia fortemente il numero dei bambini adottati di età compresa tra uno e quattro anni, che sono ben 145, quasi il 59% del totale.

Il totale dei bambini adottati dalle 214 coppie che hanno ottenuto l'adozione nel corso del 1999 sono stati 246, di cui, appena 21 italiani e 225 stranieri. La quota dei bambini italiani adottati è così scesa sotto il 10% (appena l'8,5%). Quanto alla provenienza, i 21 bambini italiani adottati provengono tutti, eccetto uno, dalla Toscana. I 225 bambini adottati con le adozioni internazionali nel corso del 1999 provengono in netta maggioranza dai Paesi dell'Europa dell'Est. Nella graduatoria dei Paesi dai quali provengono i bambini stranieri adottati troviamo infatti ai primi cinque posti tutti Paesi dell'Est, in quest'ordine: Russia (35,6%), Bulgaria (19,1%), Ucraina (10,2%), Romania (7,6%) e Polonia (5,8%).

### **3. Caratteristiche delle coppie che hanno fatto domanda di adozione**

Il Rapporto toscano ci dice che il divario, relativamente all'età, tra marito e moglie nelle domande di adozione del 1999 è minore di quello che esiste tra marito e moglie all'atto del matrimonio. Esso è infatti di due anni, essendo - al momento della presentazione della domanda di adozione - pari a 38,2 anni l'età media dei mariti e di 36,2 anni l'età media delle mogli, mentre, nei primi matrimoni, la differenza di età si avvicina ai tre anni (29,9 i mariti contro 27,1 le mogli).

Il 93,4% dei mariti ha un'età compresa tra i 35 e i 49 anni, mentre minore è la concentrazione delle mogli secondo l'età alla presentazione della domanda di adozione: l'87,1% ha un'età compresa tra 30 e 44 anni.

La classe d'età nella quale si registrano le maggiori frequenze è, tanto per i mariti quanto per le mogli, quella di 35-39 anni che comprende poco meno del 37% dei mariti e del 36% delle mogli. Per i mariti il distacco tra questa classe e le altre è molto netto, invece per le mogli non c'è in realtà alcuna differenza significativa tra questa e quella di 30-34 anni, che comprende quasi il 35% delle stesse.

La concentrazione delle coppie secondo gli anni trascorsi dal matrimonio al momento della presentazione della domanda di adozione è tra i 3 e i 10 anni e decresce fortemente dopo i 10 anni. Così, la frequenza massima si ha per la prima classe, quella di 3-6 anni trascorsi dal matrimonio, che comprende 286 coppie delle 766 per le quali è stato possibile ricavare questa informazione, pari al 37,3% delle stesse. La frequenza della classe 7-10 anni è di poco più bassa: 250 coppie pari al 32,6%. Diversamente, staccata (con il 19,2% delle coppie) è la classe 11-14 anni; mentre è a sua volta molto distante da quest'ultima la classe 15-19 anni (che comprende il 6,7% delle coppie).

Secondo i dati contenuti nel Rapporto, il livello di istruzione di quanti hanno fatto domanda di adozione nel 1999 è decisamente superiore a quello che si

registra nella popolazione. E ciò sia per quanto riguarda i mariti che per quanto riguarda le mogli. Anzi, è da sottolineare come queste ultime abbiano un titolo di studio mediamente superiore a quello dei mariti.

Circa un terzo dei mariti (il 32,8%) e decisamente meno di un terzo delle mogli (il 29,4%) ha un titolo di studio uguale o inferiore alla licenza di scuola media. Ciò naturalmente significa che oltre i due terzi dei mariti (il 67,2%) e addirittura più del 70% delle mogli (il 70,6%) ha un titolo di studio superiore: diploma di scuola media superiore, diploma universitario, laurea. Molto alta, poi, è la percentuale dei laureati: il 18,1% tra i mariti e ben il 22,1% tra le mogli. Si ricorda, per poter apprezzare meglio questi dati, che la percentuale dei laureati, nella popolazione italiana in età utile alla laurea, è stimata all'8% circa.

Tra quanti hanno fatto domanda di adozione nel 1999 presso il Tribunale per i minorenni di Firenze si registra una notevole concentrazione di impiegati, che sono quasi la metà dei mariti (47,3%, che salgono al 50,9% se aggiungiamo i dirigenti) e ben più della metà delle mogli (54,1%, che salgono al 55,2% con le dirigenti). Si trova tra le donne una quota rilevante di casalinghe, il 21,3% delle mogli. Dunque, su 100 mogli che fanno domanda di adozione 55 sono impiegate, 21 sono casalinghe e 24 hanno altre professioni.

Percentuali più alte di "altre professioni" si riscontrano tra i mariti, dopo gli impiegati e i dirigenti troviamo percentuali consistenti anche di operai (19,3%), liberi professionisti e imprenditori (13,9%), artigiani e commercianti (circa il 7% ciascuno).

**Tavola 1 - Coppie richiedenti adozione per tipologia di presentazione della domanda\***

Coppie richiedenti	Coppie per tipologia di domanda presentata				Totale
	presentata per la 1° volta	presentata altre volte a Firenze	a Firenze e anche da altre sedi	non indicato	
<b>VALORI ASSOLUTI</b>					
Solo nazionali	23	6	49	28	106
Solo internazionali	51	98	1	1	151
Nazionali e internazionali	419	112	0	0	531
<b>Totale</b>	<b>493</b>	<b>216</b>	<b>50</b>	<b>29</b>	<b>788</b>
<b>VALORI PERCENTUALI</b>					
Solo nazionali	21,7	5,7	46,2	26,4	100,0
Solo internazionali	33,8	64,9	0,7	0,7	100,0
Nazionali e internazionali	78,9	21,1	0,0	0,0	100,0
<b>Totale</b>	<b>62,6</b>	<b>27,4</b>	<b>6,3</b>	<b>3,7</b>	<b>100,0</b>

\* Al netto delle domande respinte per incompetenza territoriale e di quelle presentate per superamento del limite di età

**Tavola 2 - Coppie richiedenti adozione per età dei coniugi**

Età	Valori assoluti		Valori percentuali	
	marito	moglie	marito	moglie
meno di 30 anni	11	48	1,4	6,2
30-34 anni	191	268	24,5	34,6
35-39 anni	287	277	36,8	35,8
40-44 anni	207	129	26,6	16,7
45-49 anni	54	46	6,9	5,9
50 e più anni	29	6	3,7	0,8
Totale	779	774	100,0	100,0
Non indicata	9	14		
<b>Totale</b>	<b>788</b>	<b>788</b>		

**Tavola 3 - Numero medio di anni di matrimonio delle coppie richiedenti adozione**

Domande di adozione	Anni di matrimonio
Solo nazionali	8,8
Solo internazionali	10,6
Nazionali e internazionali	8,9
<b>Totale</b>	<b>9,2</b>

**Tavola 4 - Coppie richiedenti adozione con figli e senza figli**

Domande di adozione	legittimi	Coppie con figli		totale	Coppie senza figli	Totale
		naturali	adottati			
Solo nazionali	9	0	6	15	91	106
Solo internazionali	33	0	33	66	85	151
Nazionali e internazionali	64	0	37	101	430	531
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>0</b>	<b>76</b>	<b>182</b>	<b>606</b>	<b>788</b>

**Tavola 5 - Coppie richiedenti adozione per titolo di studio dei coniugi**

Titolo di studio	Valori assoluti		Valori percentuali	
	marito	moglie	marito	moglie
Alfabetà	0	1	0,0	0,1
Licenza scuola elementare	30	18	4,1	2,5
Licenza scuola media dell'obbligo	209	194	28,7	26,7
Diploma scuola media superiore	354	342	48,6	47,0
Diploma universitario	4	11	0,5	1,5
Laurea	132	161	18,1	22,1
Totale	729	727	100,0	100,0
Non indicato	59	61		
<b>Totale</b>	<b>788</b>	<b>788</b>		

**Tavola 6 - Coppie richiedenti adozione per posizione professionale dei coniugi**

Posizione professionale	Valori assoluti		Valori percentuali	
	marito	moglie	marito	moglie
Operaio	144	46	19,3	6,1
Impiegato	354	405	47,3	54,1
Dirigente	27	8	3,6	1,1
Agricoltore	9	8	1,2	1,1
Artigiano	55	28	7,4	3,7
Commerciante	52	34	7,0	4,5
Libero professionista	75	49	10,0	6,6
Imprenditore	29	9	3,9	1,2
Casalinga/o	0	159	0,0	21,3
Pensionata/o	3	2	0,4	0,3
Totale	748	748	100,0	100,0
Non indicata	40	40		
<b>Totale</b>	<b>788</b>	<b>788</b>		

**Tavola 7 - Coppie richiedenti adozione con figli e senza figli**

Domande di adozione	legittimi	Coppie con figli		totale	Coppie senza figli	Totale
		naturali	adottati			
Solo nazionali	9	0	6	15	91	106
Solo internazionali	33	0	33	66	85	151
Nazionali e internazionali	64	0	37	101	430	531
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>0</b>	<b>76</b>	<b>182</b>	<b>606</b>	<b>788</b>

**Tavola 8 - Bambini adottati per tipo di adozione ed età**

Adozione	Età		Totale	Totale
	1 - 4 anni	5-9 anni		
Nazionale	18	3	0	21
Internazionale	127	80	18	225
<b>Totale</b>	<b>145</b>	<b>83</b>	<b>18</b>	<b>246</b>

## **Regione Emilia Romagna Assessorato alle politiche sociali Centri per le famiglie di Ravenna, Reggio Emilia e Lugo di Romagna**

### **A partire dai figli...**

*Da Senegal, Marocco,  
Ghana, Egitto,  
Albania...  
all'Emilia Romagna:  
strutture, relazioni  
e bisogni educativi  
delle famiglie immigrate*

In Emilia Romagna, come nel resto di Italia, l'arrivo di immigrati e in particolare di famiglie con minori ha innescato processi di mutamento culturale, trasformazioni nelle interazioni della vita quotidiana e problemi di integrazione sociale.

A partire dalle nuove sfide sulla capacità di accoglienza di singoli e istituzioni, che richiedono lo sviluppo di specifiche conoscenze, competenze e abilità, si innesta il percorso di ricerca il cui titolo ne esprime il filo conduttore. La cura e l'educazione della prole sono stati, infatti, assunti come evidenziatori delle modalità e delle problematiche di inserimento degli immigrati nella nostra società. In particolare le ipotesi iniziali identificavano nella presenza dei figli minori una possibile causa di incremento delle esigenze socioeconomiche della famiglia, uno stimolo alla costruzione di reti di relazioni con i servizi e con altre famiglie e un terreno privilegiato di confronto ambivalente tra la cultura di provenienza e quella locale.

Con attenzione alle esigenze informative e formative degli operatori dei centri e delle istituzioni che sono in rapporto con essi, la ricerca ha individuato come obiettivi:

- la rilevazione delle tendenze dell'immigrazione a Lugo, Ravenna, Reggio Emilia e delle attività dei rispettivi Centri per le famiglie
- l'analisi delle problematiche familiari ed educative nei Paesi di origine dei gruppi di immigrati quantitativamente più consistenti nei territori in esame (Albania, Egitto, Ghana, Marocco, Senegal);
- la ricostruzione dei percorsi e delle rappresentazioni in materia di strutture e relazioni familiari e parentali delle famiglie immigrate a Ravenna e Reggio Emilia.

Essa si è articolata pertanto in tre aree di lavoro.

### **Contesto e tendenze**

È stata compiuta una ricerca di sfondo sulle tendenze dell'immigrazione nei territori in esame e sull'utenza dei Centri per le famiglie di Reggio Emilia, Ravenna e Lugo.

Per ognuno dei territori si è proceduto a raccogliere e rielaborare i dati statistici esistenti sugli andamenti migratori complessivi e sulle caratteristiche demografiche e socio-economiche dei gruppi nazionali indagati - anche attraverso interviste a testimoni significativi e a ricostruire la storia e le attività dei Centri per le famiglie -, con particolare riferimento alle iniziative nei confronti dell'utenza immigrata, sia attraverso l'analisi della documentazione esistente sia interviste a operatori dei Centri e testimoni significativi.

### Paesi e culture di provenienza

Per ognuno dei Paesi scelti per l'analisi del caso, si sono indagate le caratteristiche demografiche e socioeconomiche, l'evoluzione della struttura familiare e della condizione femminile, i processi e le istituzioni educative, le condizioni e concezioni dell'infanzia attraverso un lavoro di ricerca bibliografica e documentaria presso sedi, istituzioni, centri e organismi vari in diverse città d'Italia, anche tramite incontri con esperti e studiosi e interrogazione di banche dati. Il prodotto finale di questa area di ricerca, consiste nella redazione di monografie sui singoli Paesi, nella raccolta di saggi e documenti particolarmente centrali rispetto al Paese e alla cultura di provenienza indagata e nella stesura di bibliografie per l'ulteriore approfondimento.

### Ricerca empirica

Sulla base dei dati e delle conoscenze ricavate dall'analisi delle tendenze migratorie e delle caratteristiche dei Paesi di origine, è stata impostata la ricerca empirica vera e propria con le famiglie immigrate a Ravenna e Reggio Emilia, orientata a rilevare le strutture e le relazioni familiari, le esperienze e le rappresentazioni in materia di educazione dei figli. Per ogni territorio sono stati individuati gruppi significativi di famiglie da intervistare (a Reggio Emilia famiglie marocchine, egiziane e ghanesi, in provincia di Ravenna famiglie senegalesi e albanesi) e si è proceduto a intervistare, con il supporto di mediatori culturali, madri di bambini in età 0-14 anni (campione prevalente, data la presenza più numerosa di donne che intessono rapporti con l'ambiente sociale e con i servizi legati alla problematica socioeducativa dei minori), ma anche padri o entrambi i coniugi.

### I risultati

I risultati, contenuti in un cd-rom, sono suddivisi in tre sezioni:

- i nodi tematici della ricerca, fulcro dell'analisi empirica e delle interviste semistrutturate volte a ripercorrere i modelli di crescita dei figli e le rappresentazioni dell'infanzia;
- le esperienze dei Centri per le famiglie con le famiglie immigrate e la descrizione delle attività, della storia e degli interventi con e per le famiglie;
- i materiali di approfondimento, comprensivi dei testi integrali delle interviste alle famiglie, delle statistiche sull'immigrazione, di approfondimenti tematici, di siti web e bibliografia ragionata.

L'indagine mette in evidenza come venire in Italia, far nascere e crescere qui i propri figli, comporti per le famiglie processi e problematiche a cui devono saper rispondere con la ricerca di nuovi percorsi, spesso mediati tra vecchie e nuove esigenze, e l'ipotesi di nuove soluzioni.

Gli immigrati coinvolti nella ricerca provengono da Paesi caratterizzati da una situazione demografica del tutto diversa da quella della società italiana, con

una elevata percentuale di popolazione infantile e adolescenziale e un alto tasso di fertilità femminile. L'esperienza migratoria cambia la stessa struttura demografica della famiglia già dalla prima generazione, configurandola come meno numerosa e isolata dai parenti che costituiscono nel Paese di origine la famiglia estesa a cui sono attribuite importanti valenze educative.

L'esperienza di emigrazione accelera la rottura con i modelli tradizionali di nascita e di crescita dei figli, provocando nelle donne diffuse sensazioni di smarrimento e di solitudine a cui si fa fronte in modi diversi.

Data la concezione della famiglia che portano dalla propria esperienza personale, anche se in mutamento, i genitori intervistati continuano a pensare al bambino in primo luogo come parte della comunità e da essa definito, con un'immagine estesa della genitorialità. Con differenziazioni tra gli Stati e con una specificità particolare per l'Albania, si registrano immagini dell'infanzia e dell'età evolutiva che in genere sono orientate a prendere le distanze dall'esperienza italiana. La "disciplina" per esempio risulta essere un indicatore importante di un buon percorso formativo, in stretta relazione con il "rispetto", l'atteggiamento di deferenza che ogni bambino e giovane deve mantenere nei confronti degli adulti in genere e degli educatori in particolare. Ed è in base a questi parametri che gli immigrati intervistati tendono a giudicare non solo se stessi, ma anche i contesti e le istituzioni educative nelle quali i loro figli sono coinvolti.

Superato il primo periodo di nascita e di svezzamento dei bambini piccoli, viene evidenziata in maniera diffusa la difficoltà di far fronte ai problemi di accudimento dei figli in assenza della famiglia allargata. Continua a essere, come al momento della nascita e dei primi mesi di vita, un problema di competenze e di abilità, ma diventa anche un problema di carichi di lavoro, di compatibilità con nuove gravidanze o con esperienze di impiego fuori dalla famiglia. E qui le strategie di risposta si diversificano, in relazione a molte variabili e non solo in dipendenza dai servizi presenti sul territorio. E' certamente un problema di strutture socioeducative a disposizione, di costi e di flessibilità delle stesse, ma è anche una questione di rappresentazione di cosa sia una "buona educazione", di obiettivi educativi, di progetti migratori. Variabili molto importanti sono la posizione della donna e la divisione dei compiti tra moglie e marito dentro e fuori la famiglia, anche se le situazioni sono segnate da continui cambiamenti.

Per quanto riguarda la cultura di origine, a eccezione delle famiglie albanesi, orientate a riconoscere la superiorità della cultura italiana e guidate dalla prospettiva di garantire per sé e per i propri figli un futuro nel nostro territorio, gli altri gruppi di immigrati non solo mantengono aperto ai loro figli lo spazio delle relazioni con i parenti in patria, ma cercano anche di trasmettere i propri riferimenti culturali e linguistici. Centrale è il ruolo della donna, che sembra essere non soltanto la depositaria delle tradizioni legate alla preparazione dei cibi, ma anche quella che coltiva i racconti familiari e comunitari e propone ai figli l'ascolto della musica dei Paesi di provenienza.

Per costruire ponti con il territorio di provenienza, importante è anche il ricorso alla televisione e agli strumenti di comunicazione audiovisivi in genere. In relazione ai figli - nonostante preoccupazioni diffuse sulle potenzialità "diseducative" della tv, soprattutto per quanto riguarda l'etica comportamentale, il linguaggio e la violenza - sembra prevalere una visione plurima e più complessiva delle potenzialità del mezzo, considerato strumento di apprendimento sia della lingua italiana sia della lingua araba, del corano, delle preghiere, delle regole religiose attraverso la sintonizzazione con le emittenti africane.

La ricerca affronta trasversalmente anche il tema dell'identità degli adolescenti, problema non ancora rilevato dalle famiglie indagate poiché con figli in tenera età, ma che si configura in stretto collegamento ai temi dell'autonomia e a quello della costruzione delle appartenenze. L'assunzione di responsabilità, che costruisce in qualche modo la transizione all'età adulta, ha, come dice un senegalese intervistato, il significato di «responsabilità per altre vite». Anche in questo caso la dimensione comunitaria prevale su quella individuale, evidenziando una notevole differenza con il nostro modello di crescita.





## Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

### Capo I

#### Principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali

##### Art. 1

(Principi generali e finalità)

*Approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 18 ottobre 2000, la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186*

1. La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione.

2. Ai sensi della presente legge, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

3. La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni e allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

4. Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

5. Alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata de-

gli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata.

6. La presente legge promuove la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali di cui al comma 1.

Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti.

## **Art. 2**

### *(Diritto alle prestazioni)*

1. Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea e i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Ai profughi, agli stranieri e agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, sono tenuti a realizzare il sistema di cui alla presente legge che garantisce i livelli essenziali di prestazioni, ai sensi dell'articolo 22, e a consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche di cui all'articolo 24 della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

3. I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali.

4. I parametri per la valutazione delle condizioni di cui al comma 3 sono definiti dai comuni, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Piano nazionale di cui all'articolo 18.

5. Gli erogatori dei servizi e delle prestazioni sono tenuti, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, a informare i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate.

### Art. 3

#### *(Principi per la programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali)*

1. Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria e integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

2. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi:

- a) coordinamento e integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro;
- b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.

3. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, per le finalità della presente legge, possono avvalersi degli accordi previsti dall'articolo 2, comma 203, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative e ai finanziamenti dell'Unione europea.

4. I comuni, le regioni e lo Stato promuovono azioni per favorire la pluralità di offerta dei servizi garantendo il diritto di scelta fra gli stessi servizi e per consentire, in via sperimentale, su richiesta degli interessati, l'eventuale scelta di servizi sociali in alternativa alle prestazioni economiche, a esclusione di quelle di cui all'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché delle pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e degli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

#### **Art. 4**

##### *(Sistema di finanziamento delle politiche sociali)*

1. La realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si avvale di un finanziamento plurimo a cui concorrono, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, i soggetti di cui all'articolo 1, comma 3.

2. Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità, fatto salvo quanto previsto ai commi 3 e 5.

3. Le regioni, secondo le competenze trasferite ai sensi dell'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché in attuazione della presente legge, provvedono alla ripartizione dei finanziamenti assegnati dallo Stato per obiettivi e interventi di settore, nonché, in forma sussidiaria, a cofinanziare interventi e servizi sociali derivanti dai provvedimenti regionali di trasferimento agli enti locali delle materie individuate dal citato articolo 132.

4. Le spese da sostenere da parte dei comuni e delle regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci.

5. Ai sensi dell'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, competono allo Stato la definizione e la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali, la spesa per pensioni, assegni e indennità considerati a carico del comparto assistenziale quali le indennità spettanti agli invalidi civili, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 59, comma 47, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nonché eventuali progetti di settore individuati ai sensi del Piano nazionale di cui all'articolo 18 della presente legge.

#### **Art. 5**

##### *(Ruolo del terzo settore)*

1. Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione europea.

2. Ai fini dell'affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

3. Le regioni, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall'articolo 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

4. Le regioni disciplinano altresì, sulla base dei principi della presente legge e degli indirizzi assunti con le modalità previste al comma 3, le modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.

in evidenza

## Capo II

### Assetto istituzionale e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

#### Art. 6

(Funzioni dei comuni)

1. I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.

2. Ai comuni, oltre ai compiti già trasferiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e alle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni, l'esercizio delle seguenti attività:

- a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5;

- b) erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da quelle disciplinate dall'articolo 22, e dei titoli di cui all'articolo 17, nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, con le modalità stabilite dalla legge regionale di cui all'articolo 8, comma 5;
- c) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f), e 9, comma 1, lettera c);
- d) partecipazione al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a);
- e) definizione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3, ai fini della determinazione dell'accesso prioritario alle prestazioni e ai servizi.

3. Nell'esercizio delle funzioni di cui ai commi 1 e 2 i comuni provvedono a:

- a) promuovere, nell'ambito del sistema locale dei servizi sociali a rete, risorse delle collettività locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria;
- b) coordinare programmi e attività degli enti che operano nell'ambito di competenza, secondo le modalità fissate dalla regione, tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale e intese con le aziende unità sanitarie locali per le attività sociosanitarie e per i piani di zona;
- c) adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia e i risultati delle prestazioni, in base alla programmazione di cui al comma 2, lettera a);
- d) effettuare forme di consultazione dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi;
- e) garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

4. Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica.

### **Art. 7**

*(Funzioni delle province)*

1. Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per i compiti previsti dall'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dall'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998,

n. 112, secondo le modalità definite dalle regioni che disciplinano il ruolo delle province in ordine:

- a) alla raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti in ambito provinciale per concorrere all'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali;
- b) all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale fornendo, su richiesta dei comuni e degli enti locali interessati, il supporto necessario per il coordinamento degli interventi territoriali;
- c) alla promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento;
- d) alla partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona.

#### Art. 8

*(Funzioni delle regioni)*

1. Le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e sociosanitaria a elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

2. Allo scopo di garantire il costante adeguamento alle esigenze delle comunità locali, le regioni programmano gli interventi sociali secondo le indicazioni di cui all'articolo 3, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione. Le regioni provvedono altresì alla consultazione dei soggetti di cui agli articoli 1, commi 5 e 6, e 10 della presente legge.

3. Alle regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

- a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge;

- b) definizione di politiche integrate in materia di interventi sociali, ambiente, sanità, istituzioni scolastiche, avviamento al lavoro e reinserimento nelle attività lavorative, servizi del tempo libero, trasporti e comunicazioni;
- c) promozione e coordinamento delle azioni di assistenza tecnica per la istituzione e la gestione degli interventi sociali da parte degli enti locali;
- d) promozione della sperimentazione di modelli innovativi di servizi in grado di coordinare le risorse umane e finanziarie presenti a livello locale e di collegarsi altresì alle esperienze effettuate a livello europeo;
- e) promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi e i risultati delle azioni previste;
- f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5;
- g) istituzione, secondo le modalità definite con legge regionale, sulla base di indicatori oggettivi di qualità, di registri dei soggetti autorizzati all'esercizio delle attività disciplinate dalla presente legge;
- h) definizione dei requisiti di qualità per la gestione dei servizi e per la erogazione delle prestazioni;
- i) definizione dei criteri per la concessione dei titoli di cui all'articolo 17 da parte dei comuni, secondo i criteri generali adottati in sede nazionale;
- l) definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera g);
- m) predisposizione e finanziamento dei piani per la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alle attività sociali;
- n) determinazione dei criteri per la definizione delle tariffe che i comuni sono tenuti a corrispondere ai soggetti accreditati;
- o) esercizio dei poteri sostitutivi, secondo le modalità indicate dalla legge regionale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nei confronti degli enti locali inadempienti rispetto a quanto stabilito dagli articoli 6, comma 2, lettere a), b) e c), e 19.

4. Fermi restando i principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le regioni disciplinano le procedure amministrative, le modalità per la presentazione dei reclami da parte degli utenti delle prestazioni sociali e l'eventuale istituzione di uffici di tutela degli utenti stessi che assicurino adeguate forme di indipendenza nei confronti degli enti erogatori.

5. La legge regionale di cui all'articolo 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, disciplina il trasferimento ai comuni o agli enti locali delle funzioni indicate dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dal decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67. Con la medesima legge, le regioni disciplinano, con le modalità stabilite dall'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998, il trasferimento ai comuni e agli enti locali delle risorse uma-

ne, finanziarie e patrimoniali per assicurare la copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni sociali trasferite utilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge per l'esercizio delle funzioni stesse.

#### Art. 9

##### *(Funzioni dello Stato)*

1. Allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

- a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'articolo 18;
- b) individuazione dei livelli essenziali e uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori e adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale;
- c) fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni;
- d) determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi;
- e) esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;
- f) ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti dall'articolo 20, comma 7.

2. Le competenze statali di cui al comma 1, lettere b) e c), del presente articolo sono esercitate sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; le restanti competenze sono esercitate secondo i criteri stabiliti dall'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

#### Art. 10

##### *(Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza)*

1. Il Governo è delegato a emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) definire l'inserimento delle IPAB che operano in campo socio-assistenziale

- le nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'articolo 22, prevedendo anche modalità per la partecipazione alla programmazione, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera *b*);
- b*) prevedere, nell'ambito del riordino della disciplina, la trasformazione della forma giuridica delle IPAB al fine di garantire l'obiettivo di un'efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibile con il mantenimento della personalità giuridica pubblica;
- c*) prevedere l'applicazione ai soggetti di cui alla lettera *b*):
- 1) di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme contrattuali coerenti con la loro autonomia;
  - 2) di forme di controllo relative all'approvazione degli statuti, dei bilanci annuali e pluriennali, delle spese di gestione del patrimonio in materia di investimenti, delle alienazioni, cessioni e permuta, nonché di forme di verifica dei risultati di gestione, coerenti con la loro autonomia;
- d*) prevedere la possibilità della trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali;
- e*) prevedere che le IPAB che svolgono esclusivamente attività di amministrazione del proprio patrimonio adeguino gli statuti, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nel rispetto delle tavole di fondazione, a principi di efficienza, efficacia e trasparenza ai fini del potenziamento dei servizi; prevedere che negli statuti siano inseriti appositi strumenti di verifica della attività di amministrazione dei patrimoni;
- f*) prevedere linee di indirizzo e criteri che incentivino l'accorpamento e la fusione delle IPAB ai fini della loro riorganizzazione secondo gli indirizzi di cui alle lettere *b*) e *c*);
- g*) prevedere la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni garantendo comunque la finalizzazione degli stessi allo sviluppo e al potenziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- h*) prevedere la possibilità di scioglimento delle IPAB nei casi in cui, a seguito di verifica da parte delle regioni o degli enti locali, risultino essere inattive nel campo sociale da almeno due anni ovvero risultino esaurite le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti; salvaguardare, nel caso di scioglimento delle IPAB, l'effettiva destinazione dei patrimoni alle stesse appartenenti, nel rispetto degli interessi originari e delle tavole di fondazione o, in mancanza di disposizioni specifiche nelle stesse, a favore, prioritariamente, di altre IPAB del territorio o dei comuni territorialmente competenti, allo scopo di promuovere e potenziare il sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- i*) esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e delle rappresentanze delle IPAB. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

3. Le regioni adeguano la propria disciplina ai principi del decreto legislativo di cui al comma 1 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo.

#### **Art. 11**

*(Autorizzazione e accreditamento)*

1. I servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, sono autorizzati dai comuni. L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali determinati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera c), con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

2. I requisiti minimi nazionali trovano immediata applicazione per servizi e strutture di nuova istituzione; per i servizi e le strutture operanti alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono a concedere autorizzazioni provvisorie, prevedendo l'adeguamento ai requisiti regionali e nazionali nel termine stabilito da ciascuna regione e in ogni caso non oltre il termine di cinque anni.

3. I comuni provvedono all'accreditamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera c), e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale sulla base delle determinazioni di cui all'articolo 8, comma 3, lettera n).

4. Le regioni, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano nazionale ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera e), disciplinano le modalità per il rilascio da parte dei comuni ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, delle autorizzazioni alla erogazione di servizi sperimentali e innovativi, per un periodo massimo di tre anni, in deroga ai requisiti di cui al comma 1. Le regioni, con il medesimo provvedimento di cui al comma 1, definiscono gli strumenti per la verifica dei risultati.

## Art. 12

### *(Figure professionali sociali)*

1. Con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale, della pubblica istruzione e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sulla base dei criteri e dei parametri individuati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi dell'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono definiti i profili professionali delle figure professionali sociali.

2. Con regolamento del Ministro per la solidarietà sociale, da emanare di concerto con i Ministri della sanità e dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti:

- a) le figure professionali di cui al comma 1 da formare con i corsi di laurea di cui all'articolo 6 del regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509;
- b) le figure professionali di cui al comma 1 da formare in corsi di formazione organizzati dalle regioni, nonché i criteri generali riguardanti i requisiti per l'accesso, la durata e l'ordinamento didattico dei medesimi corsi di formazione;
- c) i criteri per il riconoscimento e la equiparazione dei profili professionali esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Gli ordinamenti didattici dei corsi di laurea di cui al comma 2, lettera a), sono definiti dall'università ai sensi dell'articolo 11 del citato regolamento adottato con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509.

4. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 3-*octies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, introdotto dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, relative ai profili professionali dell'area socio-sanitaria a elevata integrazione socio-sanitaria.

5. Ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con decreto dei Ministri per la solidarietà sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate, per le figure professionali sociali, le modalità di accesso alla dirigenza, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Le risorse economiche per finanziare le iniziative di cui al comma 2 sono reperite dalle amministrazioni responsabili delle attività formative negli stanziamenti

menti previsti per i programmi di formazione, avvalendosi anche del concorso del Fondo sociale europeo e senza oneri aggiuntivi a carico dello Stato.

### **Art. 13**

*(Carta dei servizi sociali)*

1. Al fine di tutelare le posizioni soggettive degli utenti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con i ministri interessati, è adottato lo schema generale di riferimento della carta dei servizi sociali. Entro sei mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del citato decreto del presidente del Consiglio dei ministri, ciascun ente erogatore di servizi adotta una carta dei servizi sociali ed è tenuto a darne adeguata pubblicità agli utenti.

2. Nella carta dei servizi sociali sono definiti i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti. Al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, la carta dei servizi sociali, ferma restando la tutela per via giurisdizionale, prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili preposti alla gestione dei servizi.

3. L'adozione della carta dei servizi sociali da parte degli erogatori delle prestazioni e dei servizi sociali costituisce requisito necessario ai fini dell'accreditamento.

in evidenza

## **Capo III**

### **Disposizioni per la realizzazione di particolari interventi di integrazione e sostegno sociale**

### **Art. 14**

*(Progetti individuali per le persone disabili)*

1. Per realizzare la piena integrazione delle persone disabili di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nell'ambito della vita familiare e sociale, nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica o professionale e del lavoro, i comuni, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, predispongono, su richiesta dell'interessato, un progetto individuale, secondo quanto stabilito al comma 2.

2. Nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, il progetto individuale comprende, oltre alla valutazione diagnostico-funzio-

nale, le prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale, i servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché le misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale. Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare.

3. Con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, nel rispetto dei principi di tutela della riservatezza previsti dalla normativa vigente, le modalità per indicare nella tessera sanitaria, su richiesta dell'interessato, i dati relativi alle condizioni di non autosufficienza o di dipendenza per facilitare la persona disabile nell'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali.

#### **Art. 15**

*(Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti)*

1. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, per le patologie acute e croniche, particolarmente per i soggetti non autosufficienti, nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri della sanità e per le pari opportunità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, determina annualmente la quota da riservare ai servizi a favore delle persone anziane non autosufficienti, per favorirne l'autonomia e sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare alle persone anziane che ne fanno richiesta.

2. Il Ministro per la solidarietà sociale, con il medesimo decreto di cui al comma 1, stabilisce annualmente le modalità di ripartizione dei finanziamenti in base a criteri ponderati per quantità di popolazione, classi di età e incidenza degli anziani, valutando altresì la posizione delle regioni e delle province autonome in rapporto a indicatori nazionali di non autosufficienza e di reddito. In sede di prima applicazione della presente legge, il decreto di cui al comma 1 è emanato entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore.

3. Una quota dei finanziamenti di cui al comma 1 è riservata a investimenti e progetti integrati tra assistenza e sanità, realizzati in rete con azioni e programmi coordinati tra soggetti pubblici e privati, volti a sostenere e a favorire l'autonomia delle persone anziane e la loro permanenza nell'ambiente familiare secondo gli indirizzi indicati dalla presente legge. In sede di prima applicazione della presente legge le risorse individuate ai sensi del comma 1 sono finalizzate al potenziamento delle attività di assistenza domiciliare integrata.

4. Entro il 30 giugno di ogni anno le regioni destinatarie dei finanziamenti di cui al comma 1 trasmettono una relazione al Ministro per la solidarietà sociale e al Ministro della sanità in cui espongono lo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti nelle attività svolte ai sensi del presente articolo, formulando anche eventuali proposte per interventi innovativi. Qualora una o più regioni non provvedano all'impegno contabile delle quote di competenza entro i tempi indicati nel riparto di cui al comma 2, il Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede alla rideterminazione e riassegnazione dei finanziamenti alle regioni.

#### Art. 16

*(Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari)*

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali riconosce e sostiene il ruolo peculiare delle famiglie nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale; sostiene e valorizza i molteplici compiti che le famiglie svolgono sia nei momenti critici e di disagio, sia nello sviluppo della vita quotidiana; sostiene la cooperazione, il mutuo aiuto e l'associazionismo delle famiglie; valorizza il ruolo attivo delle famiglie nella formazione di proposte e di progetti per l'offerta dei servizi e nella valutazione dei medesimi. Al fine di migliorare la qualità e l'efficienza degli interventi, gli operatori coinvolgono e responsabilizzano le persone e le famiglie nell'ambito dell'organizzazione dei servizi.

2. I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale, di cui all'articolo 22, e i progetti obiettivo, di cui all'articolo 18, comma 3, lettera b), tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia.

3. Nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità:

- a) l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, e alla legge 28 agosto 1997, n. 285, da realizzare in collaborazione con i servizi sanitari e con i servizi socio-educativi della prima infanzia;
- b) politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali ai sensi della legislazione vigente;
- c) servizi formativi e informativi di sostegno alla genitorialità, anche attraverso la promozione del mutuo aiuto tra le famiglie;

- d) prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani;
- e) servizi di sollievo, per affiancare nella responsabilità del lavoro di cura la famiglia, e in particolare i componenti più impegnati nell'accudimento quotidiano delle persone bisognose di cure particolari ovvero per sostituirli nelle stesse responsabilità di cura durante l'orario di lavoro;
- f) servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate.

4. Per sostenere le responsabilità individuali e familiari e agevolare l'autonomia finanziaria di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà, di famiglie che hanno a carico soggetti non autosufficienti con problemi di grave e temporanea difficoltà economica, di famiglie di recente immigrazione che presentino gravi difficoltà di inserimento sociale, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, i comuni, in alternativa a contributi assistenziali in denaro, possono concedere prestiti sull'onore, consistenti in finanziamenti a tasso zero secondo piani di restituzione concordati con il destinatario del prestito. L'onere dell'interesse sui prestiti è a carico del comune; all'interno del Fondo nazionale per le politiche sociali è riservata una quota per il concorso alla spesa destinata a promuovere il prestito sull'onore in sede locale.

5. I comuni possono prevedere agevolazioni fiscali e tariffarie rivolte alle famiglie con specifiche responsabilità di cura. I comuni possono, altresì, deliberare ulteriori riduzioni dell'aliquota dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) per la prima casa, nonché tariffe ridotte per l'accesso a più servizi educativi e sociali.

6. Con la legge finanziaria per il 2001 sono determinate misure fiscali di agevolazione per le spese sostenute per la tutela e la cura dei componenti del nucleo familiare non autosufficienti o disabili. Ulteriori risorse possono essere attribuite per la realizzazione di tali finalità in presenza di modifiche normative comportanti corrispondenti riduzioni nette permanenti del livello della spesa di carattere corrente.

#### **Art. 17**

##### *(Titoli per l'acquisto di servizi sociali)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, commi 2, i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche diverse da quelle correlate al minimo vitale previste dall'articolo 24, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2), della presente legge, nonché dalle pensioni sociali di cui all'articolo

26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni, e dagli assegni erogati ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335.

2. Le regioni, in attuazione di quanto stabilito ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera i), disciplinano i criteri e le modalità per la concessione dei titoli di cui al comma 1 nell'ambito di un percorso assistenziale attivo per la integrazione o la reintegrazione sociale dei soggetti beneficiari, sulla base degli indirizzi del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.

#### Capo IV Strumenti per favorire il riordino del sistema integrato di interventi e servizi sociali

##### Art. 18

*(Piano nazionale e piani regionali degli interventi e dei servizi sociali)*

1. Il Governo predispone ogni tre anni il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, di seguito denominato «Piano nazionale», tenendo conto delle risorse finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 4 nonché delle risorse ordinarie già destinate alla spesa sociale dagli enti locali.

2. Il Piano nazionale è adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati. Sullo schema di piano sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, maggiormente rappresentativi, delle associazioni di rilievo nazionale che operano nel settore dei servizi sociali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di piano è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

3. Il Piano nazionale indica:

- a) le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'articolo 22;
- b) le priorità di intervento attraverso l'individuazione di progetti obiettivi e di azioni programmate, con particolare riferimento alla realizzazione di percorsi attivi nei confronti delle persone in condizione di povertà o di difficoltà psicofisica;

- c) le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e le azioni da integrare e coordinare con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro;
- d) gli indirizzi per la diffusione dei servizi di informazione al cittadino e alle famiglie;
- e) gli indirizzi per le sperimentazioni innovative, comprese quelle indicate dall'articolo 3, comma 4, e per le azioni di promozione della concertazione delle risorse umane, economiche, finanziarie, pubbliche e private, per la costruzione di reti integrate di interventi e servizi sociali;
- f) gli indicatori e i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale effettivamente assicurati in rapporto a quelli previsti nonché gli indicatori per la verifica del rapporto costi-benefici degli interventi e dei servizi sociali;
- g) i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi sociali da parte degli utenti, tenuto conto dei principi stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;
- h) i criteri generali per la determinazione dei parametri di valutazione delle condizioni di cui all'articolo 2, comma 3;
- i) gli indirizzi e i criteri generali per la concessione dei prestiti sull'onore di cui all'articolo 16, comma 4, e dei titoli di cui all'articolo 17;
- l) gli indirizzi per la predisposizione di interventi e servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti e per i soggetti disabili, in base a quanto previsto dall'articolo 14;
- m) gli indirizzi relativi alla formazione di base e all'aggiornamento del personale;
- n) i finanziamenti relativi a ciascun anno di vigenza del Piano nazionale in coerenza con i livelli essenziali previsti dall'articolo 22, secondo parametri basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione;
- o) gli indirizzi per la predisposizione di programmi integrati per obiettivi di tutela e qualità della vita rivolti ai minori, ai giovani e agli anziani, per il sostegno alle responsabilità familiari, anche in riferimento all'obbligo scolastico, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità e limitazione dell'autonomia fisica e psichica, per l'integrazione degli immigrati, nonché per la prevenzione, il recupero e il reinserimento dei tossicodipendenti e degli alcolodipendenti.

4. Il primo Piano nazionale è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il Ministro per la solidarietà sociale predisponde annualmente una relazione al Parlamento sui risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati dal Piano nazionale, con particolare riferimento ai costi e all'efficacia degli interventi, e fornisce indicazioni per l'ulteriore programmazione. La relazione indica i risultati conseguiti nelle regioni in attuazione dei piani regionali. La relazione dà conto altresì dei risultati conseguiti nei servizi sociali con l'utilizzo dei finanziamenti dei fondi

europei, tenuto conto dei dati e delle valutazioni forniti dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

6. Le regioni, nell'esercizio delle funzioni conferite dagli articoli 131 e 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dalla presente legge, in relazione alle indicazioni del Piano nazionale di cui al comma 3 del presente articolo, entro centoventi giorni dall'adozione del Piano stesso adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione sociosanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

### Art. 19

*(Piano di zona)*

1. I comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, per gli interventi sociali e sociosanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'articolo 18, comma 6, a definire il piano di zona, che individua:

- a) gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;
- b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera h);
- c) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'articolo 21;
- d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;
- e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
- g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4.

2. Il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è volto a:

- a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse lo-

- cali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
- b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, lettera g);
- c) definire criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
- d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

3. All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, e all'articolo 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.

### **Art. 20**

#### *(Fondo nazionale per le politiche sociali)*

1. Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale, lo Stato ripartisce le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali.

2. Per le finalità della presente legge il Fondo di cui al comma 1 è incrementato di lire 106.700 milioni per l'anno 2000, di lire 761.500 milioni per l'anno 2001 e di lire 922.500 milioni a decorrere dall'anno 2002. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo utilizzando quanto a lire 56.700 milioni per l'anno 2000, a lire 591.500 milioni per l'anno 2001 e a lire 752.500 milioni per l'anno 2002, l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; quanto a lire 50.000 milioni per l'anno 2000 e a lire 149.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione; quanto a lire 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero dell'interno; quanto a lire 20.000 milioni per ciascuno degli anni 2001 e 2002, le proiezioni dell'accantonamento relativo al Ministero del commercio con l'estero.

3. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. La definizione dei livelli essenziali di cui all'articolo 22 è effettuata contestualmente a quella delle risorse da assegnare al Fondo nazionale per le politiche so-

ciali tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

5. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo provvede a disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie confluite nel Fondo di cui al comma 1 ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) razionalizzare e armonizzare le procedure medesime ed evitare sovrapposizioni e diseconomie nell'allocazione delle risorse;
- b) prevedere quote percentuali di risorse aggiuntive a favore dei comuni associati ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a);
- c) garantire che gli stanziamenti a favore delle regioni e degli enti locali costituiscano quote di cofinanziamento dei programmi e dei relativi interventi e prevedere modalità di accertamento delle spese al fine di realizzare un sistema di progressiva perequazione della spesa in ambito nazionale per il perseguimento degli obiettivi del Piano nazionale;
- d) prevedere forme di monitoraggio, verifica e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati degli interventi, nonché modalità per la revoca dei finanziamenti in caso di mancato impegno da parte degli enti destinatari entro periodi determinati;
- e) individuare le norme di legge abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento.

6. Lo schema di regolamento di cui al comma 5, previa deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso successivamente alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, il regolamento può essere emanato.

7. Il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede, con proprio decreto, annualmente alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto della quota riservata di cui all'articolo 15, sulla base delle linee contenute nel Piano nazionale e dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). In sede di prima applicazione della presente legge, entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore, il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui al citato articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, adotta il decreto di cui al presente comma sulla base dei parametri di cui all'articolo 18, comma 3, lettera n). La ripartizione garantisce le risorse necessarie per l'adempimento delle prestazioni di cui all'articolo 24.

8. A decorrere dall'anno 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo nazionale per le politiche sociali è determinato dalla legge finanziaria con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, assicurando comunque la copertura delle prestazioni di cui all'articolo 24 della presente legge.

9. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24, confluiscono con specifica finalizzazione nel Fondo nazionale per le politiche sociali anche le risorse finanziarie destinate al finanziamento delle prestazioni individuate dal medesimo decreto legislativo.

10. Al Fondo nazionale per le politiche sociali affluiscono, altresì, somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, fondazioni, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione europea, che sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnate al citato Fondo nazionale.

11. Qualora le regioni e i comuni non provvedano all'impegno contabile della quota non specificamente finalizzata ai sensi del comma 9 delle risorse ricevute nei tempi indicati dal decreto di riparto di cui al comma 7, il Ministro per la solidarietà sociale, con le modalità di cui al medesimo comma 7, provvede alla rideterminazione e alla riassegnazione delle risorse, fermo restando l'obbligo di mantenere invariata nel triennio la quota complessiva dei trasferimenti a ciascun comune o a ciascuna regione.

#### **Art. 21**

##### *(Sistema informativo dei servizi sociali)*

1. Lo Stato, le regioni, le province e i comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati e informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è nominata, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, una commissione tecnica, composta da sei esperti di comprovata esperienza nel settore sociale e in campo informativo, di cui due designati dal Ministro stesso, due dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, due dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali. La commissione ha il compito di formulare proposte in ordine ai contenuti, al modello e agli strumenti attraverso i quali dare attuazione ai diversi livelli operativi del sistema informativo dei servizi

sociali. La commissione è presieduta da uno degli esperti designati dal Ministro per la solidarietà sociale. I componenti della commissione durano in carica due anni. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente comma, nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, definisce le modalità e individua, anche nell'ambito dei sistemi informativi esistenti, gli strumenti necessari per il coordinamento tecnico con le regioni e gli enti locali ai fini dell'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali, in conformità con le specifiche tecniche della rete unitaria delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 281 del 1997, in materia di scambio di dati ed informazioni tra le amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni, le province e i comuni individuano le forme organizzative e gli strumenti necessari e appropriati per l'attivazione e la gestione del sistema informativo dei servizi sociali a livello locale.

4. Gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali. Nell'ambito dei piani di cui agli articoli 18 e 19, sono definite le risorse destinate alla realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali, entro i limiti di spesa stabiliti in tali piani.

in evidenza

## Capo V

### Interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali

#### SEZIONE I

#### DISPOSIZIONI GENERALI

#### Art. 22

*(Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)*

1. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti a ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte.

2. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche e i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;
- e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;
- f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;
- g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;
- h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;
- i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.

3. Gli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui al comma 2, lettera c), sono realizzati, in particolare, secondo le finalità delle leggi 4 maggio 1983, n. 184, 27 maggio 1991, n. 176, 15 febbraio 1996, n. 66, 28 agosto

1997, n. 285, 23 dicembre 1997, n. 451, 3 agosto 1998, n. 296, 31 dicembre 1998, n. 476, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, nonché della legge 5 febbraio 1992, n. 104, per i minori disabili. Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare.

4. In relazione a quanto indicato al comma 2, le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione delle seguenti prestazioni:

- a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari;
- b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari;
- c) assistenza domiciliare;
- d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali;
- e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

in evidenza

## SEZIONE II

### MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ E RIORDINO DEGLI EMOLUMENTI ECONOMICI ASSISTENZIALI

#### Art. 23

##### *(Reddito minimo di inserimento)*

1. L'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è sostituito dal seguente:

«Art. 15. - *(Estensione del reddito minimo di inserimento)*. - 1. Il Governo, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, riferisce al Parlamento, entro il 30 maggio 2001, sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti. Con successivo provvedimento legislativo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, sono definiti le modalità, i termini e le risorse per l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e le pensioni sociali di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni».

2. Il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è definito quale misura di contrasto della povertà e di sostegno al reddito nell'ambito di quelle indicate all'articolo 22, comma 2, lettera a), della presente legge.

#### **Art. 24**

*(Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo)*

1. Il Governo è delegato a emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto del principio della separazione tra spesa assistenziale e spesa previdenziale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un decreto legislativo recante norme per il riordino degli assegni e delle indennità spettanti ai sensi delle leggi 10 febbraio 1962, n. 66, 26 maggio 1970, n. 381, 27 maggio 1970, n. 382, 30 marzo 1971, n. 118, e 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riclassificazione delle indennità e degli assegni, e dei relativi importi, che non determini una riduzione degli attuali trattamenti e, nel complesso, oneri aggiuntivi rispetto a quelli determinati dall'andamento tendenziale degli attuali trattamenti previsti dalle disposizioni richiamate dal presente comma. La riclassificazione tiene inoltre conto delle funzioni a cui gli emolumenti assolvono, come misure di contrasto alla povertà o come incentivi per la rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali dei portatori di *handicap*, per la valorizzazione delle capacità funzionali del disabile e della sua potenziale autonomia psico-fisica, prevedendo le seguenti forme di sostegno economico:
- 1) reddito minimo per la disabilità totale a cui fare afferire pensioni e assegni che hanno la funzione di integrare, a seguito della minorazione, la mancata produzione di reddito. Il reddito minimo, nel caso di grave disabilità, è cumulabile con l'indennità di cui al numero 3.1) della presente lettera;
  - 2) reddito minimo per la disabilità parziale, a cui fare afferire indennità e assegni concessi alle persone con diversi gradi di minorazione fisica e psichica per favorire percorsi formativi, l'accesso ai contratti di formazione e lavoro di cui al decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, e successive modificazioni, alla legge 29 dicembre 1990, n. 407, e al decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, e a borse di lavoro di cui al decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 280, da utilizzare anche temporaneamente nella fase di avvio al lavoro e da revocare al momento dell'inserimento definitivo;
  - 3) indennità per favorire la vita autonoma e la comunicazione, commisurata alla gravità, nonché per consentire assistenza e sorveglianza continue a soggetti con gravi limitazioni dell'autonomia. A tale indennità afferiscono gli emolumenti concessi, alla data di entrata in vigore della presente legge, per gravi disabilità, totale non autosufficienza e non deambulazione,

con lo scopo di rimuovere l'esclusione sociale, favorire la comunicazione e la permanenza delle persone con disabilità grave o totale non autosufficienza a domicilio, anche in presenza di spese personali aggiuntive. L'indennità può essere concessa secondo le seguenti modalità tra loro non cumulabili:

- 3.1) indennità per l'autonomia di disabili gravi o pluriminorati, concessa a titolo della minorazione;
  - 3.2) indennità di cura e di assistenza per ultrasessantacinquenni totalmente dipendenti;
- b) cumulabilità dell'indennità di cura e di assistenza di cui alla lettera a), numero 3.2), con il reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23;
- c) fissazione dei requisiti psico-fisici e reddituali individuali che danno luogo alla concessione degli emolumenti di cui ai numeri 1) e 2) della lettera a) del presente comma secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109;
- d) corresponsione dei nuovi trattamenti per coloro che non sono titolari di pensioni e indennità dopo centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, prevedendo nello stesso la equiparazione tra gli emolumenti richiesti nella domanda presentata alle sedi competenti e i nuovi trattamenti;
- e) equiparazione e ricollocazione delle indennità già percepite e in atto nel termine massimo di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- f) disciplina del regime transitorio, fatti salvi i diritti acquisiti per coloro che già fruiscono di assegni e indennità;
- g) riconoscimento degli emolumenti anche ai disabili o agli anziani ospitati in strutture residenziali, in termini di pari opportunità con i soggetti non ricoverati, prevedendo l'utilizzo di parte degli emolumenti come partecipazione alla spesa per l'assistenza fornita, ferma restando la conservazione di una quota, pari al 50 per cento del reddito minimo di inserimento di cui all'articolo 23, a diretto beneficio dell'assistito;
- h) revisione e snellimento delle procedure relative all'accertamento dell'invalidità civile e alla concessione delle prestazioni spettanti, secondo il principio della unificazione delle competenze, anche prevedendo l'istituzione di uno sportello unico; revisione dei criteri e dei requisiti che danno titolo alle prestazioni di cui al presente articolo, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dal decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 157, nonché dalla Classificazione internazionale dei disturbi, disabilità e handicap - *International classification of impairments, disabilities and handicaps (ICIDH)*, adottata dall'Organizzazione mondiale della sanità; definizione delle modalità per la verifica della sussistenza dei requisiti medesimi.

2. Sullo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 sono acquisiti l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché i pareri degli enti e delle associazioni nazionali di promo-

zione sociale di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge 19 novembre 1987, n. 476, e successive modificazioni, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni di tutela degli utenti. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano entro trenta giorni dalla data di assegnazione.

#### **Art. 25**

*(Accertamento della condizione economica del richiedente)*

1. Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130.

#### **Art. 26**

*(Utilizzo di fondi integrativi per prestazioni sociali)*

1. L'ambito di applicazione dei fondi integrativi previsti dall'articolo 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, comprende le spese sostenute dall'assistito per le prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati finalizzati a garantire la permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili.

### **Capo VI** **Disposizioni finali**

#### **Art. 27**

*(Istituzione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale)*

1. È istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Commissione di indagine sulla esclusione sociale, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuovere la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale. La Commissione predispone per il Governo

rapporti e relazioni e annualmente una relazione nella quale illustra le indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate.

3. Il Governo, entro il 30 giugno di ciascun anno, riferisce al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale, sulla base della relazione della Commissione di cui al comma 2, secondo periodo.

4. La Commissione è composta da studiosi ed esperti con qualificata esperienza nel campo dell'analisi e della pratica sociale, nominati, per un periodo di tre anni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale. Le funzioni di segreteria della Commissione sono assicurate dal personale del Dipartimento per gli affari sociali o da personale di altre pubbliche amministrazioni, collocato in posizione di comando o di fuori ruolo nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Per l'adempimento dei propri compiti la Commissione può avvalersi della collaborazione di tutte le amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali. La Commissione può avvalersi altresì della collaborazione di esperti e può affidare la effettuazione di studi e ricerche a istituzioni pubbliche o private, a gruppi o a singoli ricercatori mediante convenzioni.

5. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Commissione, determinati nel limite massimo di lire 250 milioni annue, sono a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali.

#### **Art. 28**

*(Interventi urgenti per le situazioni di povertà estrema)*

1. Allo scopo di garantire il potenziamento degli interventi volti ad assicurare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora, il Fondo nazionale per le politiche sociali è incrementato di una somma pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002.

2. Ai fini di cui al comma 1, gli enti locali, le organizzazioni di volontariato e gli organismi non lucrativi di utilità sociale nonché le IPAB possono presentare alle regioni, secondo le modalità e i termini definiti ai sensi del comma 3, progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con atto di indirizzo e coordinamento deliberato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti i criteri di riparto tra le regioni dei finanziamenti di cui al comma 1, i termini per la presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti di cui al comma 2, i requisiti per

l'accesso ai finanziamenti, i criteri generali di valutazione dei progetti, le modalità per il monitoraggio degli interventi realizzati, i comuni delle grandi aree urbane per i quali gli interventi di cui al presente articolo sono considerati prioritari.

4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2001 e 2002 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

#### **Art. 29**

*(Disposizioni sul personale)*

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzata a bandire concorsi pubblici per il reclutamento di cento unità di personale dotate di professionalità ed esperienza in materia di politiche sociali, per lo svolgimento, in particolare, delle funzioni statali previste dalla presente legge, nonché in materia di adozioni internazionali, politiche di integrazione degli immigrati e tutela dei minori non accompagnati. Al predetto personale non si applica la disposizione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59. Le assunzioni avvengono in deroga ai termini e alle modalità di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

2. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a lire 2 miliardi per l'anno 2000 e a lire 7 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001, si provvede a valere sul Fondo nazionale per le politiche sociali, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 20 della presente legge.

#### **Art. 30**

*(Abrogazioni)*

1. Alla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati l'articolo 72 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, e il comma 45 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

2. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 10 è abrogata la disciplina relativa alle IPAB prevista dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972. Alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 24 sono abrogate le disposizioni sugli emolumenti economici previste dalle leggi 10 febbraio 1962, n. 66, 26 maggio 1970, n. 381, 27 maggio 1970, n. 382, 30 marzo 1971, n. 118, e 11 febbraio 1980, n. 18, e successive modificazioni.

## Unione europea

### Consiglio dell'Unione europea

*Risoluzione del Consiglio e dei ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale, riuniti in sede di consiglio il 29 giugno 2000, concernente la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare<sup>1</sup>*

Il Consiglio dell'Unione europea e i ministri incaricati dell'occupazione e della politica sociale, riuniti in sede di consiglio

considerando quanto segue:

(1) Il Trattato di Amsterdam stabilisce che la Comunità ha il compito di promuovere la parità tra uomini e donne, offrendo a tal fine nuove possibilità di azione comunitaria, segnatamente agli articoli 2, 3, 137 e 141 del trattato che istituisce la Comunità europea.

(2) Il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne implica la necessità di compensare lo svantaggio delle donne per quanto riguarda le condizioni di accesso e di partecipazione al mercato del lavoro e lo svantaggio degli uomini per quanto riguarda le condizioni di partecipazione alla vita familiare, derivanti da pratiche sociali che ancora presuppongono il lavoro non retribuito derivante dalla cura della famiglia come responsabilità principale delle donne e il lavoro retribuito derivante da un'attività economica come responsabilità principale degli uomini.

(3) Il principio dell'uguaglianza tra uomini e donne in materia di impiego e di occu-

pazione implica la parità tra padri e madri che lavorano, in particolare quando per loro è necessario assentarsi dal luogo di lavoro per occuparsi dei figli o di altre persone a carico.

(4) La partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini sia al mercato del lavoro che alla vita familiare, che va a vantaggio sia degli uomini che delle donne, costituisce un elemento indispensabile allo sviluppo della società, e la maternità, la paternità e i diritti dei figli sono valori sociali fondamentali che devono essere protetti dalla società, dagli Stati membri e dalla Comunità europea.

(5) Sia gli uomini che le donne, senza discriminazioni fondate sul sesso, hanno diritto a conciliare la vita professionale con quella familiare.

(6) Esiste un importante *acquis* comunitario da tener presente, così come altre iniziative pertinenti nell'ambito dell'Unione europea, al fine di conciliare l'attività professionale con la vita familiare.

(7) La decisione 2000/228/CE del Consiglio, del 13 marzo 2000, relativa agli orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione per il 2000<sup>2</sup> prevede il rafforzamento delle politiche di uguaglianza delle opportunità per le don-

<sup>1</sup> Risoluzione 2000/C 218/02, pubblicata in GUCE C 218 del 31 luglio 2000.

<sup>2</sup> GU L 72 del 21.3.2000, pag. 15.

ne e gli uomini, attribuendo particolare importanza alla necessità di introdurre misure per conciliare la vita professionale con quella familiare. Tale decisione sottolinea l'importanza, per gli uomini e le donne, delle politiche in materia di interruzione di carriera, di congedo parentale, di lavoro a tempo parziale e formule flessibili di lavoro che, rispettando il necessario equilibrio tra flessibilità e sicurezza, vadano nell'interesse sia dei lavoratori che dei datori di lavoro.

(8) Il Consiglio europeo di Lisbona, del 23 e 24 marzo 2000, riconosce l'importanza di approfondire tutti gli aspetti della parità di opportunità, compresa la riduzione della segregazione occupazionale e la semplificazione delle condizioni volte a conciliare la vita professionale con quella familiare, e ritiene che uno degli obiettivi generali delle politiche attive in materia di occupazione debba consistere nel portare a oltre il 60% la percentuale delle donne occupate entro il 2010.

(9) Esiste un insieme di strumenti e di impegni internazionali intesi a conciliare l'attività professionale con la vita familiare, in particolare nell'ambito delle Nazioni unite, del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

E tenendo conto che:

(10) A norma dell'articolo 141, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità europea, è importante tutelare i lavoratori uomini e donne che esercitano diritti inerenti alla paternità, alla maternità o alla conciliazione della vita professionale con quella familiare.

(11) L'inizio del XXI secolo costituisce un momento simbolico per dare concretezza al nuovo contratto sociale di genere in cui l'effettiva parità delle donne e degli uomini nella sfera pubblica e in quella privata sia socialmente accettata come condizione di democrazia, presupposto di cittadinanza e garanzia dell'autonomia e della libertà individuali, con riflessi in tutte le politiche dell'Unione europea.

1. Affermano che:

- a) L'obiettivo della partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne all'attività professionale e alla vita familiare, parallelamente all'obiettivo di un'equilibrata partecipazione di donne e uomini al processo decisionale, costituiscono due presupposti particolarmente importanti per la parità tra donne e uomini;
- b) È necessario un approccio globale e integrato per conciliare la vita professionale con quella familiare, in quanto diritto degli uomini e delle donne, fattore di realizzazione personale nella vita pubblica, sociale, familiare e privata, valore sociale fondamentale e responsabilità della società, degli Stati membri e della Comunità europea;
- c) È necessario fare tutti gli sforzi e promuovere mezzi concreti, con le relative misure di accompagnamento e di valutazione, in particolare mediante indicatori appropriati, per garantire i mutamenti delle strutture e degli atteggiamenti indispensabili a creare una partecipazione equilibrata di donne e uomini alla sfera professionale e a quella familiare;
- d) È necessario promuovere azioni per migliorare la qualità della vita di tutte le persone, nel rispetto e nella solidarietà attiva tra donne e uomini e per quanto riguarda sia le generazioni future che le generazioni precedenti.

2. Incoraggiano gli Stati membri:

- a) Ad accentuare, nei programmi dei rispettivi governi, la promozione della partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare come una delle condizioni fondamentali per una parità effettiva, indicando le misure concrete, sia di carattere trasversale sia specifiche, che dovranno essere adottate;
- b) A sviluppare strategie globali e integrate volte a conseguire una partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne

ne alla vita professionale e alla vita familiare, tenendo presenti le misure che seguono, fatte salve le migliori prassi applicate nei vari Stati membri;

- i) Valutare la possibilità che i rispettivi ordinamenti giuridici riconoscano ai lavoratori uomini un diritto individuale e non trasferibile al congedo di paternità dopo la nascita o l'adozione di un figlio, pur mantenendo i propri diritti inerenti al lavoro, da esercitare nello stesso periodo in cui la madre usufruisce del congedo di maternità, indipendentemente dalla durata del congedo di maternità e di quello di paternità;
- ii) Valutare la possibilità che i rispettivi ordinamenti giuridici riconoscano agli uomini diritti che consentano loro di fornire un maggior sostegno alla vita familiare, al fine di realizzare tale parità;
- iii) Rafforzare le misure volte a incoraggiare una ripartizione equilibrata tra i lavoratori, uomini e donne, delle cure dovute a bambini, anziani, disabili e altri familiari a carico;
- iv) Rafforzare le misure che incoraggiano lo sviluppo di servizi di sostegno alle famiglie e fissare criteri di valutazione dei risultati relativi al miglioramento delle strutture di custodia per i bambini;
- v) Fornire, ove opportuno, protezione specifica alle famiglie monoparentali;
- vi) Vagliare la possibilità di armonizzare gli orari scolastici e di lavoro;
- vii) Valutare la possibilità di far rientrare nei programmi di studio la conciliazione della vita familiare con quella professionale come presupposto per la parità tra donne e uomini;
- viii) Compilare dati e pubblicare periodicamente relazioni con dati numerici sulla partecipazione delle donne e degli uomini al mercato del lavoro e sulla partecipazione degli uomini e delle donne alla vita familiare non-

ché sull'utilizzazione, da parte di donne e uomini, dei congedi di maternità, paternità e parentali, e relativi effetti sulla situazione delle donne e degli uomini nel mercato del lavoro, in modo da acquisire una conoscenza precisa della situazione effettiva e da promuovere la sensibilizzazione dell'opinione pubblica a questo settore;

- ix) Sostenere la ricerca scientifica in questo settore per consentire che si sviluppino idee e concetti nuovi;
- x) Sviluppare le misure di incitamento e di sostegno a favore delle organizzazioni non governative che si impegnano attivamente per realizzare l'obiettivo perseguito dalla presente risoluzione;
- xi) Concepire, lanciare e promuovere a intervalli regolari campagne di informazione e di sensibilizzazione per far progredire la mentalità, sia a livello di popolazione nel suo insieme sia a livello dei gruppi specifici;
- xii) Incoraggiare le imprese, in particolare le piccole e medie imprese, a introdurre e intensificare pratiche gestionali che tengano conto della vita familiare dei propri lavoratori e lavoratrici.

3. Invitano le istituzioni e gli organi della Comunità europea:

- a) Ad applicare, in qualità di datori di lavoro e sulla base di una valutazione, misure che favoriscano l'assunzione e la carriera professionale equilibrata delle donne e degli uomini al fine di contribuire a lottare contro la segregazione orizzontale e verticale del mercato del lavoro;
- b) A valutare periodicamente i risultati e a provvedere alla pubblicazione dei relativi risultati.

4. Invitano la Commissione:

- a) A intensificare, segnatamente nel quadro dei programmi d'iniziativa comuni-

- taria, l'opera di informazione, sensibilizzazione, incitamento alla ricerca e istituzione di azioni pilota al fine di realizzare la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale e alla vita familiare;
- b) A tener conto della presente risoluzione nel quinto programma d'azione per la parità di opportunità tra uomini e donne, dando in particolare visibilità alla parità di responsabilità familiari tra uomini e donne nell'ambito degli obiettivi strategici, e ponendo in adeguato rilievo le azioni che promuovono la partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne all'attività professionale e alla vita familiare;
- c) A proporre, date le nuove esigenze di cui agli articoli 2, 3, 137, paragrafo 1 e all'articolo 141, paragrafo 3, del trattato che istituisce la Comunità e tenendo conto del suddetto quinto programma d'azione, nuove forme di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini sia all'attività professionale che alla vita familiare;
- d) A cercare di sviluppare il dialogo tra le parti sociali a livello europeo, nel rispetto della loro autonomia, al fine di promuovere la parità tra donne e uomini nel conciliare la vita professionale e quella familiare;
- e) Ad assicurare una regolare informazione degli Stati membri sui progressi compiuti in questo settore.
5. Invitano i datori di lavoro dei settori pubblico e privato, i lavoratori e le parti sociali a livello nazionale e europeo:
- a) A intensificare gli sforzi al fine di garantire una partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne all'attività professionale e alla vita familiare, in particolare mediante l'organizzazione dell'orario di lavoro e la soppressione delle condizioni che producono discriminazioni salariali tra donne e uomini;
- b) In particolare le parti sociali a sforzarsi di trovare soluzioni atte a promuovere la partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini all'attività professionale.
6. Si impegnano a promuovere periodicamente dibattiti sui temi della presente risoluzione in un quadro normativo parallelo alla tematica della partecipazione equilibrata degli uomini e delle donne al processo decisionale.

## Consiglio d'Europa

### Assemblea parlamentare

*Raccomandazione 1469 (2000)<sup>1</sup>, Madri e bambini in carcere  
(traduzione non ufficiale)*

1. La Raccomandazione dell'Assemblea 1257 (1995) sulle condizioni della detenzione nei Paesi membri del Consiglio d'Europa raccomanda l'uso limitato di pene di carattere detentivo.

2. Nonostante questo, il numero di donne che è entrato in carcere sotto sentenza detentiva o in custodia detentiva è aumentato in molti Paesi membri del Consiglio d'Europa. La maggioranza delle donne che entrano in carcere sono accusate o condannate per reati minori e non rappresentano una minaccia per la comunità.

3. È noto come molti neonati e bambini sono separati dalle loro madri in carcere. Ci sono intorno a 100mila donne in carcere nei Paesi europei, e la Lega di Howard per la riforma penale, una organizzazione non governativa del Regno Unito, calcola che esso implichi che intorno a 10 mila neonati e bambini sotto i due anni sono vittime di questa situazione.

4. Gli esperti affermano che la separazione precoce dalla madre causa dei danni a lungo termine sui bambini, tra cui la difficoltà di instaurare rapporti affettivi con altre

persone, problemi emozionali e disordini della personalità. È anche provato che gli ambienti chiusi del carcere sono la causa di uno sviluppo ritardato dei neonati dovuto alla mancanza di stimoli sufficienti.

5. In vista degli effetti nocivi della detenzione in carcere delle madri sui loro bambini, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri ad invitare gli Stati a:

- i. sviluppare e ad usare le comunità educative per le madri di neonati e ad evitare l'uso della detenzione in carcere<sup>2</sup>;
- ii. sviluppare programmi educativi rivolti ai professionisti della giustizia penale sulle tematiche delle madri e i loro bambini usando la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e la Convenzione europea sui diritti umani;
- iii. riconoscere che la detenzione per le donne incinte e per le madri di neonati dovrebbe essere usata solo come ultima risorsa nei casi di donne condannate per reati gravi e che rappresentano un pericolo per la comunità;

<sup>1</sup> Dibattito dell'Assemblea del 30 di giugno 2000 (vedi Documento 8762, rapporto del Comitato per gli affari sociali, sanitari e della famiglia, relatore: Mr. Vis). Testo adottato dall'Assemblea il 30 giugno 2000 (24<sup>a</sup> seduta).

<sup>2</sup> Le sentenze da scontare in comunità includono la *probation*, i servizi a favore della comunità, le misure conciliative come la mediazione, il risarcimento del danno, e la sospensione della pena e la messa alla prova.

- iv. sviluppare su piccola scala unità di sicurezza e di semi-sicurezza con l'appoggio dei servizi sociali per un numero ridotto di madri che richiedano tale detenzione, dove i bambini possano essere curati in un ambiente amichevole e dove il miglior interesse del fanciullo sia prioritario e allo stesso tempo la pubblica sicurezza sia garantita;
- v. assicurare che ai padri sia riconosciuto un diritto alle visite più flessibile in modo che i bambini possano passare un po' di tempo insieme ai loro genitori;
- vi. assicurare che il personale abbia una formazione appropriata sulla cura dei bambini;
- vii. sviluppare delle linee guida adeguate per i tribunali nelle quali si prevedano delle sentenze a pene detentive nei casi di donne incinta e di donne che allattano solo quando il reato sia grave e di carattere violento e la donna rappresenti un pericolo;
- viii. redigere dei rapporti sui progressi compiuti entro l'anno 2005.

## Legislazione italiana

*Decreto del Presidente della Repubblica, 12 luglio 2000, n. 257, Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età<sup>1</sup>*

Il Presidente della Repubblica

Visto l'articolo 87, quinto comma, della Costituzione;  
Visto l'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;  
Vista la legge 17 maggio 1999, n. 144;  
Vista la legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni;  
Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59;  
Visto il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;  
Visto il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275;  
Visto il decreto del Ministro della pubblica istruzione 9 agosto 1999, n. 323;  
Sentite le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale;  
Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 25 febbraio 2000;  
Sentita la Conferenza unificata Stato-regioni città e autonomie locali nella seduta del 2 marzo 2000;  
Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 20 marzo 2000;  
Acquisiti i pareri delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 7 luglio 2000;

Sulla proposta del Ministro della pubblica istruzione, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

Emana

il seguente regolamento:

### **Art. 1**

#### *Oggetto*

1. Il presente regolamento disciplina l'attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, istitutivo dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età, con riferimento alle attività di competenza dello Stato.
2. L'obbligo di cui al comma 1, di seguito denominato obbligo formativo, può essere assolto in percorsi, anche integrati, di istruzione e formazione:
  - a) nel sistema di istruzione scolastica;
  - b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale;
  - c) nell'esercizio dell'apprendistato.
3. Nelle attività formative di cui al comma 2, lettera a), per quanto riguarda i percorsi

<sup>1</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 15 settembre 2000, n. 216.

integrati di cui all'articolo 7, analogamente a quanto previsto per le attività formative di cui alla lettera c) dell'articolo 17, comma 1, della legge 24 giugno 1997, n. 196, e ai relativi decreti attuativi, si deve tener conto delle esigenze di formazione in materia di prevenzione e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, anche in relazione all'organizzazione del lavoro, con particolare riferimento agli specifici rischi correlati allo svolgimento delle attività oggetto di formazione.

4. I contratti di lavoro, diversi da quelli di apprendistato, in cui siano parte i giovani, devono comunque assicurare la possibilità di frequenza delle attività formative di cui alle lettere a) e b) del comma 2.

5. Il passaggio da un sistema all'altro, a norma del comma 2 del predetto articolo 68, si consegue con le modalità previste dall'articolo 6 del presente regolamento.

6. Ai fini del presente regolamento per "istituzioni scolastiche" si intendono le scuole secondarie superiori statali e paritarie e, fino a quando non sarà realizzato, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 marzo 2000, n. 62, il definitivo superamento delle disposizioni di cui alla parte II, titolo VIII, del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, anche le scuole secondarie superiori pareggiate o legalmente riconosciute. Essi sono sede dell'assolvimento dell'obbligo formativo nel sistema dell'istruzione.

### **Art. 2**

#### *Attuazione progressiva*

1. Il presente decreto si applica progressivamente nei confronti dei giovani presenti nel territorio dello Stato che:

- a) nell'anno 2000 compiono 15 anni e hanno assolto l'obbligo di istruzione;
- b) nell'anno 2001 compiono 15 anni e 16 anni;
- c) a partire dall'anno 2002 compiono 15 anni, 16 anni e 17 anni.

2. I giovani che nell'anno 2000 compiono 15, 16 e 17 anni possono volontariamente accedere ai servizi per l'impiego competenti per territorio per usufruire dei servizi di orientamento, di supporto e di tutoraggio.

3. Il presente decreto si applica altresì nei confronti dei minori stranieri presenti nel territorio dello Stato.

### **Art. 3**

#### *Adempimenti delle istituzioni scolastiche*

1. L'amministrazione scolastica periferica, d'intesa con la regione, promuove con le province l'organizzazione di appositi incontri di informazione e orientamento da svolgersi nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con i centri di formazione, entro il mese di dicembre di ciascun anno scolastico, per gli alunni che compiono, nell'anno successivo, il quindicesimo anno di età, al fine di facilitare la scelta del canale più idoneo tra quelli di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Le istituzioni scolastiche ovvero, qualora già funzionanti, l'anagrafe degli alunni a livello provinciale, gli uffici dell'amministrazione scolastica periferica, comunicano, ove possibile anche in via telematica, ai competenti servizi per l'impiego decentrati, entro il 31 dicembre di ogni anno, i dati anagrafici degli alunni che compiono nell'anno successivo il quindicesimo anno di età, con l'indicazione del percorso scolastico da essi seguito.

3. All'atto delle iscrizioni per l'anno scolastico successivo, le istituzioni scolastiche rilevano le scelte degli alunni soggetti all'obbligo formativo, con riferimento alla prosecuzione dell'itinerario scolastico ovvero all'inserimento nel sistema della formazione professionale anche attraverso i percorsi integrati ovvero all'accesso all'apprendistato e comunicano entro quindici giorni i relativi esiti ai servizi per l'impiego decentrati per gli adempimenti di loro competenza, unitamente ai nominativi de-

gli alunni che non hanno formulato alcuna scelta.

4. Le istituzioni scolastiche comunicano, altresì, tempestivamente ai servizi per l'impiego decentrati i nominativi degli alunni che, nel corso dell'anno scolastico, hanno chiesto e ottenuto il passaggio ad altra scuola, di quelli che sono passati nel sistema della formazione professionale e di quelli che hanno cessato di frequentare l'istituto prima del 15 marzo. Analoga comunicazione è fatta dall'istituzione scolastica per la quale l'alunno ha ottenuto il passaggio.

5. Almeno trenta giorni prima del termine delle lezioni, le istituzioni scolastiche comunicano ai servizi per l'impiego i dati di coloro che hanno frequentato l'istituto, unitamente a quelli definitivi di cui al comma 3.

6. Le istituzioni scolastiche concordano con i servizi per l'impiego e con l'ente locale competente le modalità di reciproca collaborazione ai fini delle comunicazioni di cui al presente articolo e ai fini dell'istituzione e della tenuta dell'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico, di cui all'articolo 68, comma 3, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

#### Art. 4

##### *Iniziative formative e di orientamento per l'assolvimento dell'obbligo di frequenza di attività formative*

1. Gli istituti di istruzione secondaria superiore attivano le iniziative finalizzate al successo formativo, all'orientamento e al ri-orientamento, previste in attuazione delle norme sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, anche nelle classi successive a quelle dell'adempimento dell'obbligo stesso. A tale fine detti istituti coordinano o integrano la propria attività con quella dei servizi per l'impiego e degli enti locali, nonché degli altri servizi individuati dalle regioni.

2. Attività di istruzione finalizzate all'assolvimento dell'obbligo formativo per i giovani che vi sono soggetti e che sono parte di un contratto di lavoro diverso dall'apprendistato possono essere programmate dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia, anche d'intesa con gli enti locali.

#### Art. 5

##### *Assolvimento dell'obbligo nell'apprendistato*

1. L'obbligo formativo è assolto all'interno del percorso di apprendistato come disciplinato dall'articolo 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni e dai relativi provvedimenti attuativi, attraverso la frequenza di moduli formativi aggiuntivi per la durata di almeno 120 ore annue.

2. Con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da emanare entro quattro mesi dalla pubblicazione del presente regolamento, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione, acquisito il parere della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città e autonomie locali e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori, vengono definiti obiettivi, criteri generali e contenuti per lo svolgimento dei moduli formativi aggiuntivi, nonché standard formativi minimi necessari ad assicurare omogeneità nazionale ai percorsi formativi. Ai predetti fini il Ministero del lavoro e della previdenza sociale si avvale della commissione di lavoro prevista dal decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 20 maggio 1999, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 138 del 15 giugno 1999.

#### Art. 6

##### *Passaggio tra i sistemi*

1. Le conoscenze, competenze e abilità acquisite nel sistema della formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendista-

to, per effetto dell'attività lavorativa o per autoformazione costituiscono crediti per l'accesso ai diversi anni dei corsi di istruzione secondaria superiore. Esse sono valutate da apposite commissioni costituite, all'inizio di ciascun anno scolastico, e salva la possibilità di variarne la composizione in relazione alle valutazioni da effettuare, presso le singole istituzioni scolastiche interessate o reti delle medesime istituzioni. Le commissioni sono composte da docenti designati dai rispettivi collegi dei docenti coadiuvate da esperti del mondo del lavoro e della formazione professionale tratti da elenchi predisposti dall'amministrazione regionale o, in caso di attribuzione delle funzioni in materia di formazione professionale a norma dell'articolo 143, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, dall'amministrazione provinciale.

2. Le commissioni, sulla base della documentazione presentata dagli interessati e di eventuali ulteriori accertamenti, attestano le competenze acquisite e individuano l'anno di corso nel quale essi possono proficuamente inserirsi, rilasciando un apposito certificato, che l'interessato può utilizzare per l'iscrizione anche presso altre istituzioni scolastiche.

3. Il certificato di cui al comma 2, redatto secondo modelli approvati con decreto del Ministro della pubblica istruzione, ha come oggetto il possesso delle competenze essenziali relative alle discipline e attività caratterizzanti il corso di studi cui si intende accedere. Esso può contenere l'indicazione della necessità di eventuali integrazioni della preparazione posseduta, da realizzare nel primo anno di inserimento, anche mediante la frequenza di appositi corsi di recupero.

4. Ai fini di cui ai commi 1 e 2 e del passaggio dagli anni di corso del sistema dell'istruzione a quelli della formazione professionale e dell'apprendistato le istituzioni scolastiche e le agenzie di formazione

professionale possono determinare, con apposite intese, i criteri e le modalità per la valutazione dei crediti formativi e il riconoscimento del loro valore ai fini del passaggio dall'uno all'altro sistema. Ai medesimi fini lo Stato, le regioni e le province autonome possono promuovere e stipulare apposite intese per definire ambiti di equivalenza dei percorsi formativi.

5. È fatto salvo il disposto dell'articolo 4, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275.

#### **Art. 7**

##### *Percorsi integrati*

1. Le istituzioni scolastiche, anche sulla base delle intese di cui all'articolo 6, comma 1, del regolamento emanato con decreto del Ministro della pubblica istruzione 9 agosto 1999, n. 323, e nel quadro della programmazione dell'offerta formativa integrata di cui all'articolo 138, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, possono progettare e realizzare percorsi formativi integrati. Tali percorsi, che sono realizzati in convenzione con agenzie di formazione professionale o con altri soggetti idonei, pubblici e privati, devono essere progettati in modo da potenziare le capacità di scelta degli alunni e di consentire i passaggi tra il sistema di istruzione e quello della formazione professionale.

2. Le tipologie fondamentali dei percorsi formativi integrati promossi dalle istituzioni scolastiche sono le seguenti:

- a) percorsi con integrazione curricolare, a norma dell'articolo 8, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in esito ai quali si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e una qualifica professionale;
- b) percorsi con arricchimento curricolare, a norma dell'articolo 9, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in esito ai qua-

li si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e la certificazione di crediti spendibili nella formazione professionale.

#### **Art. 8**

##### *Certificazioni finali e intermedie e raccordo tra sistemi informativi*

1. L'obbligo di frequenza di attività formative assolto a norma dell'articolo 68, comma 2, della legge 17 maggio 1999, n. 144, è attestato con apposita nota inserita nelle certificazioni rilasciate in esito agli esami conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore. In caso di percorsi integrati, tali certificazioni sono completate con le indicazioni contenute in appositi modelli approvati con decreto adottato d'intesa tra i Ministri della pubblica istruzione e del lavoro e della previdenza sociale, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni città e autonomie locali. In tutti gli altri casi di assolvimento dell'obbligo formativo l'attestazione è rilasciata secondo modelli adottati con la medesima procedura, che costituiscono lo sviluppo della certificazione rilasciata all'atto dell'assolvimento dell'obbligo scolastico a norma dell'articolo 9 del regolamento emanato con decreto ministeriale 9 agosto 1999, n. 323.

2. Le istituzioni comunicano ai servizi per l'impiego i nominativi di coloro che hanno assolto all'obbligo della frequenza dell'obbligo formativo nell'ambito del sistema di istruzione.

3. A richiesta degli interessati, in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica le istituzioni scolastiche certificano le competenze acquisite in tale periodo di applicazione allo studio.

4. I Ministri della pubblica istruzione e del lavoro e della previdenza sociale con-

cordano le modalità e i tempi per realizzare un progressivo raccordo tra il sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione e il Sistema informativo lavoro (SIL) di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, ai fini di una piena attuazione dell'obbligo di frequenza delle attività formative.

#### **Art. 9**

##### *Modalità di finanziamento*

1. Le risorse cui all'articolo 68, comma 4, lettera b), della legge 17 maggio 1999, n. 144, sono destinate al finanziamento delle iniziative di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo. Il Ministero della pubblica istruzione, d'intesa con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale provvede a ripartire annualmente tali risorse per lo svolgimento delle attività di cui agli articoli 3, 4, 6 e 7 del presente regolamento.

2. Le risorse di cui all'articolo 68, comma 4, lettera a), della citata legge n. 144 del 1999 sono destinate al finanziamento delle iniziative di cui al comma 1, lettere b) e c), nonché delle attività previste dal comma 3 del medesimo articolo. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, d'intesa col Ministero della pubblica istruzione provvede a ripartire annualmente tali risorse tra le regioni sulla base del numero di giovani di 15, 16 e 17 anni residenti in ciascuna regione che non hanno frequentato la scuola nell'anno scolastico precedente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare.

## Governo italiano

### Presidenza del consiglio dei ministri Dipartimento per gli affari sociali

*Decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 28 luglio 2000, Ripartizione delle quote del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza. Esercizio finanziario 2000<sup>1</sup>*

Il Ministro per la solidarietà sociale di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della giustizia e per le pari opportunità

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica del 25 aprile 2000 con il quale è stato conferito all'on. Livia Turco l'incarico di Ministro senza portafoglio;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 aprile 2000 con il quale al predetto Ministro è stato conferito l'incarico per la solidarietà sociale;

Visto l'art. 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285, recante:

“Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza”, che istituisce e disciplina il “Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza”;

Visto il decreto del Ministro della solidarietà sociale del 17 febbraio 2000 di ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'esercizio finanziario 2000; Considerata la necessità di provvedere, in applicazione del comma 2 dell'art. 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285, richiamata, alla ripartizione percentuale delle quote del Fondo citato per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano e, nella

misura del 30% ad essi riservato, per i comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania e Palermo;

Considerata l'opportunità di confermare il conferimento di un peso uguale per il triennio 2000-2002 a ciascuno dei parametri indicati alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 285/1997 richiamata;

Acquisiti gli elementi necessari alla elaborazione dei parametri indicati all'art. 1 della legge n. 285/1997 per il riparto delle quote per le regioni, le province autonome ed i comuni sopra menzionati;

Considerate le elaborazioni matematiche sui dati Istat, Centro nazionale di documentazione ed analisi sui minori, Ministero dell'interno, Ministero della pubblica istruzione e Ministero della giustizia;

Ritenuto quindi di percentualizzare il Fondo per le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano ed i comuni sopra indicati per effetto dell'applicazione dei parametri indicati dall'art. 1 della citata legge n. 285;

Sentita la Conferenza Stato-regioni;

Sentite le competenti commissioni parlamentari;

Decreta:

<sup>1</sup> Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 2000, n. 272.

**Art. 1**

È approvata l'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto, relativa alle quote percentuali del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285, da destinarsi alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano. È altresì approvata l'allegata tabella B, che costituisce parte integrante del presente decreto, relativa al riparto percentuale della quota del 30% del Fondo riservata ai comuni di Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania e Palermo.

**Art. 2**

Il trasferimento dei finanziamenti ripartiti secondo le percentuali indicate nelle tabelle di cui al precedente art. 1 avviene per l'esercizio finanziario 2000 e seguenti.

**Art. 3**

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 28 agosto 1997, n. 285, qualora entro i ter-

mini di legge le regioni non abbiano provveduto ad impegnare le somme trasferite sulla competenza dell'esercizio finanziario 2000 e seguenti nonché all'individuazione degli ambiti territoriali di intervento di cui all'art. 2, comma 1, della legge citata, il Ministro per la solidarietà sociale dispone la restituzione delle somme trasferite per gli esercizi finanziari di riferimento sul capitolo n. 6015 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la successiva ridestinazione dei fondi, da parte del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

**Art. 4**

Il presente decreto sarà trasmesso agli organi di controllo secondo la normativa vigente.

*Omissis*

**Tabella A - Ripartizione del fondo per Regioni**

Regioni e province autonome	Criteri sociali							Quota di ripartizione del fondo (9)=(8) x 0,7	
	Criterio demografico (1)	Criterio a (2)	Criterio b (3)	Criterio c (4)	Criterio d (5)	Criterio e (6)	Totale criteri sociali *(7)=(2)+(3)+ -(4)+(5)+(6)*		Totale generale* (8)=(1)+(7)
Piemonte	2,88%	0,34%	0,58%	0,24%	0,19%	0,88%	2,24%	5,12%	3,59%
Valle d'Aosta	0,10%	0,01%	0,01%	0,01%	0,19%	0,04%	0,25%	0,36%	0,25%
Lombardia	7,22%	0,86%	1,19%	0,50%	0,19%	0,80%	3,53%	10,75%	7,53%
Bolzano	0,54%	0,09%	0,09%	0,08%	0,19%	0,09%	0,54%	1,08%	0,75%
Trento	0,47%	0,05%	0,13%	0,01%	0,19%	0,08%	0,47%	0,93%	0,65%
Veneto	3,92%	0,49%	0,65%	0,18%	0,19%	0,75%	2,26%	6,18%	4,32%
Friuli-Venezia Giulia	0,92%	0,11%	0,21%	0,07%	0,19%	0,38%	0,96%	1,88%	1,31%
Liguria	0,72%	0,09%	0,19%	0,07%	0,19%	0,28%	0,82%	1,54%	1,08%
Emilia-Romagna	2,79%	0,27%	0,43%	0,20%	0,19%	0,70%	1,80%	4,59%	3,21%
Toscana	2,59%	0,33%	0,42%	0,18%	0,29%	0,67%	1,89%	4,48%	3,13%
Umbria	0,73%	0,08%	0,18%	0,02%	0,29%	0,16%	0,74%	1,46%	1,02%
Marche	1,33%	0,15%	0,10%	0,04%	0,29%	0,24%	0,83%	2,16%	1,51%
Lazio	2,87%	0,54%	0,41%	0,53%	0,29%	0,65%	2,42%	5,28%	3,70%
Abruzzo	1,33%	0,19%	0,15%	0,10%	0,29%	0,13%	1,45%	2,78%	1,94%
Molise	0,35%	0,08%	0,07%	0,06%	0,89%	0,10%	1,21%	1,56%	1,09%
Campania	6,71%	3,11%	1,42%	2,50%	0,89%	1,20%	9,11%	15,83%	11,08%
Puglia	4,43%	0,74%	0,86%	0,84%	0,89%	0,81%	4,14%	8,58%	6,00%
Basilicata	0,73%	0,12%	0,09%	0,08%	0,89%	0,20%	1,38%	2,11%	1,48%
Calabria	2,43%	0,92%	1,02%	1,32%	0,89%	0,65%	4,80%	7,24%	5,07%
Sicilia	5,25%	1,14%	1,62%	2,55%	0,89%	0,75%	6,95%	12,21%	8,54%
Sardegna	1,69%	0,29%	0,19%	0,40%	0,89%	0,44%	2,21%	3,90%	2,73%
<b>Totale</b>	<b>50%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>50%</b>	<b>100%</b>	<b>70%</b>

**Tabella B - Ripartizione del fondo per Comuni riservatari**

Comuni riservatari	Criteri sociali				Criterio e (6)	Totale criteri sociali *(7)=(2)+(3) +(-)(4)+(-)(5)+(6)*	"Totale generale" (8)=(1)+(7)	Quota di ripartizione del fondo (9)=(8) x 0,7
	Criterio demografico (1)	Criterio a (2)	Criterio b (3)	Criterio c (4)				
Milano	5,16%	0,56%	1,60%	0,42%	1,94%	4,73%	9,89%	2,97%
Torino	3,82%	0,42%	0,99%	0,27%	1,31%	3,20%	7,02%	2,11%
Genova	2,51%	0,34%	0,95%	0,10%	0,67%	2,29%	4,79%	1,44%
Bologna	1,27%	0,10%	0,21%	0,06%	0,47%	1,06%	2,33%	0,70%
Firenze	1,43%	0,14%	0,36%	0,07%	0,65%	1,56%	2,99%	0,90%
Roma	13,33%	1,82%	2,30%	1,83%	2,07%	8,37%	21,70%	6,51%
Napoli	7,45%	3,30%	0,70%	2,73%	1,07%	8,83%	16,28%	4,88%
Bari	2,05%	0,41%	0,24%	0,37%	0,25%	2,29%	4,34%	1,30%
Brindisi	0,68%	0,11%	0,13%	0,10%	0,12%	1,48%	2,16%	0,65%
Taranto	1,41%	0,27%	0,17%	0,19%	0,30%	1,96%	3,38%	1,01%
Reggio Calabria	1,24%	0,46%	0,61%	0,38%	0,20%	2,68%	3,92%	1,18%
Catania	2,37%	0,44%	0,29%	0,93%	0,30%	3,00%	5,37%	1,61%
Palermo	5,33%	1,35%	0,97%	2,27%	0,32%	5,95%	11,28%	3,38%
Cagliari	0,82%	0,17%	0,20%	0,24%	0,19%	1,84%	2,65%	0,80%
<b>Totale</b>	<b>50%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>50%</b>	<b>100%</b>	<b>30%</b>

## Presidenza del consiglio dei ministri

*Progetto di legge n. 7388, Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, approvato dal Consiglio dei ministri il 14 settembre 2000 e presentato alla Camera dei deputati il 25 ottobre 2000 dal Presidente del consiglio dei ministri, dal Ministro per la solidarietà sociale e dal Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica, per gli affari regionali, dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*

Onorevoli Deputati! - 1. La Comunità internazionale con molta insistenza ha richiesto, per attuare una più compiuta tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, la istituzione in ogni Paese di un organo di rappresentanza e tutela degli interessi e dei diritti dei soggetti appartenenti a questa fascia di età.

Con la risoluzione n. A3-0172/92 il Parlamento europeo ha invitato sin dal 1992 gli "Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia allo scopo di tutelarne a livello nazionale i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo" (n. 6); con una raccomandazione del 1996 l'Assemblea dei parlamentari del Consiglio d'Europa ha sottolineato l'opportunità della istituzione di un ombudsman per i bambini o di un'altra struttura capace di offrire garanzie di indipendenza e di assumere le responsabilità necessarie per migliorare la vita dei bambini ovvero una struttura accessibile al pubblico attraverso ogni strumento come un servizio locale (n. 7-IV); nello stesso anno il Parlamento europeo - nell'indicare le opportune misure di protezione dei minori - ha rinnovato l'invito agli Stati membri affinché siano creati istituzioni ed organismi che effettuino il controllo, indipendente ed imparziale, dell'effettivo rispetto della normativa vigente e dei diritti del fanciullo (n. 24).

Appare perciò necessario, anche nel nostro Paese come è avvenuto in molti altri Stati (vedi Il difensore civico per l'infanzia

in Innocenti digest, n. 1, 1998), istituire una nuova figura istituzionale, indipendente ed imparziale, che possa assicurare che gli interessi e i diritti individuali e collettivi dell'infanzia e dell'adolescenza siano non solo astrattamente riconosciuti ma anche effettivamente goduti e che sia finalmente superata quella situazione di debolezza, propria di questa fascia di età, che impedisce spesso di far efficacemente valere diritti fondamentali per il proprio sviluppo umano e di far prevalere, come impone la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, gli interessi dei cittadini di età minore sugli interessi degli adulti.

2. L'opportunità della istituzione di questo organo di garanzia non è però legata solo alla pur doverosa attuazione delle sollecitazioni che vengono al nostro Paese dalla Comunità internazionale. Sussistono anche precisi motivi, legati alle carenze di adeguata tutela proprie del nostro ordinamento giuridico, che impongono la istituzione di questa nuova struttura.

a) Si è oggi compreso che la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo - e cioè delle sue più autentiche esigenze di libertà e di sviluppo - non può essere ristretta alla mera tutela dei diritti soggettivi ma che esistono bisogni collettivi, che si riflettono anche nella sfera individuale di un singolo soggetto pur avendo dimensione e portata più generali, che sono meritevoli di particolare tutela. Si è venuto così sviluppando il tema degli interessi diffusi e della loro tutela: ma

ciò ha riguardato principalmente, e quasi esclusivamente, il cittadino adulto e solo indirettamente il cittadino minore (la tutela della salubrità dell'ambiente interessa certo anche il minore ma non in via diretta). Eppure esistono, e non in modo irrilevante, situazioni in cui l'interesse collettivo dell'infanzia, e non solo i diritti di un singolo soggetto, sono a forte rischio di essere compromessi. Basti pensare, per esempio, senza poter essere esaustivi, alla programmazione urbanistica spesso assai disattenta alle esigenze dei cittadini minori; alla collocazione di fabbriche inquinanti o di ripetitori nocivi in prossimità di scuole; al passaggio di nodi stradali ad alta intensità di traffico proprio nelle vicinanze di luoghi ad alta frequentazione per l'infanzia; a situazioni di particolare degrado ambientale che compromettono particolarmente la salute dei cittadini di minore età; alle carenze di adeguati servizi territoriali per i soggetti in età evolutiva; al mancato rispetto delle leggi sui manifesti pubblicitari che possono turbare la sensibilità dei minori; alla violazione delle norme di legge a tutela dei soggetti in formazione da parte delle emittenti pubbliche o private. Un organo di garanzia potrebbe rendersi interprete di queste esigenze trascurate ed intervenire con segnalazioni, raccomandazioni e anche interventi giurisdizionali per tutelare questi che sono interessi e diritti diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza.

- b) Il nostro ordinamento prevede la possibilità da parte del giudice minorile di valutare il comportamento pregiudizievole di un familiare nei confronti del minore e di intervenire conseguentemente per rimuovere le cause di pregiudizio (vedi articoli 330 e 333 del codice civile). Non è invece prevista la possibilità di un intervento del giudice dei minori nei casi in cui il pregiudizio, anche grave per il minore, sia posto in essere da altri soggetti pubblici o privati. Eppure è una

mera presunzione - spessissimo smentita dalla realtà dei fatti - che la natura pubblica del servizio o della agenzia di socializzazione assicuri sempre un intervento positivo e costruttivo nei confronti del ragazzo. Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza non può certo imporre obblighi di fare alla pubblica amministrazione ma può cercare di rimuovere le situazioni di pregiudizio sia attraverso opportune segnalazioni, che per l'autorevolezza dell'organo dovranno essere prese in seria considerazione, sia attraverso interventi di sollecitazione davanti agli organi giudiziari.

- c) La tutela nei confronti di un minore che non abbia un patrimonio e sia privo di un genitore valido si risolve molto spesso in un fatto meramente burocratico. È tutt'altro che infrequente la nomina, come tutore di molti bambini allontanati dalla propria famiglia, del sindaco del comune: ciò da una parte rende di fatto impossibile una tutela personalizzata (il sindaco, che può essere nominato tutore di centinaia di ragazzi, non ne può seguire in realtà alcuno) e dall'altra vanifica una esigenza di tutela di soggetti particolarmente a rischio, attribuendo allo stesso soggetto la figura di controllore e di controllato (il sindaco è contemporaneamente erogatore di assistenza ma anche rappresentante del fruitore di interventi che possono anche non essere del tutto adeguati alle esigenze fondamentali del ragazzo o della ragazza). Appare perciò indispensabile riportare la tutela dei minori con problemi ad un rapporto di sostegno meno formale e più significativo e pregnante sul piano personale e relazionale: il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza può promuovere disponibilità a svolgere una simile funzione, attingendo alle risorse della comunità che ha già saputo esprimere attraverso il volontariato e l'affidamento familiare una grande disponibilità nei confronti dell'infanzia sofferente; può formare queste persone

ad un compito che è assai impegnativo e strutturante per il ragazzo; può sostenerle nello svolgimento dei propri compiti non abbandonandole nell'esercizio di una funzione assai delicata. Verrebbe così finalmente superata una situazione di grave carenza di sostegno e di controllo che si riverbera pesantemente sullo sviluppo della personalità in formazione.

- d) La Convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti da parte del bambino, che è stata sottoscritta anche dal nostro Paese, sancisce la necessità di promuovere, nell'interesse superiore dei bambini, i loro diritti anche processuali e di agevolare l'esercizio e ciò anche attraverso la possibilità per i bambini di essere informati ed autorizzati a partecipare ai procedimenti giudiziari che li riguardano direttamente o tramite altri organismi o persone. Nel nostro sistema processuale il minore può essere sentito nel processo, ma raramente è considerato come parte che può essere in giudizio a mezzo di curatore. Né sarebbe opportuna una previsione generale che faccia sempre assumere al bambino la posizione di parte processuale, in ogni caso in cui giudizialmente siano coinvolte la sua persona e la sua vita di relazione, perché questo gli farebbe assumere una posizione, non sempre giustificata da necessità, di controparte nei confronti dei suoi genitori. Appare più opportuno che, anche su richiesta dello stesso minore o dei suoi parenti o dei servizi o di enti e associazioni, sia riconosciuta al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza la possibilità di chiedere al giudice la nomina di un curatore speciale, qualora i genitori non siano in grado di tutelare il minore o in caso di grave conflitto tra lo stesso minore e gli esercenti la potestà.
- e) La citata Convenzione dell'ONU del 1989 espressamente riconosce un diritto del minore al rispetto della sua pri-

vacy (articolo 16) e del resto anche il nostro ordinamento (e la giurisprudenza) va riconoscendo un diritto alla riservatezza come fondamentale diritto di personalità. Per il soggetto che ha la piena capacità di agire il consenso all'utilizzo della propria immagine rende legittimo il superamento del principio della riservatezza: per il soggetto di età minore l'ordinamento vigente sembra ritenere sufficiente che il consenso sia prestato dal rappresentante legale del minore senza alcun ulteriore controllo. Ma a parte che i diritti personalissimi, come certamente deve ritenersi il diritto alla riservatezza, non possono essere esercitati tramite rappresentanza, appare quanto meno inopportuno che il solo consenso dell'esercente la potestà - il cui interesse allo sfruttamento dell'immagine del minore può essere più un interesse proprio che un interesse di quest'ultimo - legittimi il superamento di quel diritto alla riservatezza che è fondamentale per il soggetto in età evolutiva perché attiene anche alla costruzione della sua più autentica identità. Appare francamente paradossale che il genitore non possa alienare un bene del figlio, anche se di limitato valore economico, senza autorizzazione del giudice tutelare e possa invece alienare liberamente l'immagine del figlio o decidere sul suo impiego. Sarebbe perciò quanto meno necessario ritenere che il consenso del genitore all'uso dell'immagine del figlio costituisca atto di straordinaria amministrazione e come tale sottoposto ad un controllo - che opportunamente può essere esercitato dal difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza - che dovrà valutare l'inesistenza di una situazione di potenziale pregiudizio non solo morale ma anche psicologico e pedagogico. Ed anche l'impiego dei soggetti di età minore negli spettacoli cinematografici, teatrali e televisivi e nelle trasmissioni di intrattenimento esige una maggiore tutela della personalità del mino-

re. La legislazione vigente in materia, anche se recentemente riformata, appare non solo carente sul piano dell'effettiva tutela ma anche poco efficace per gli organi a cui sono demandati il controllo e la decisione. A tutela della personalità del soggetto di età minore appare opportuno che sia prevista una autorizzazione all'impiego da parte del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza.

3. Questo nuovo organismo di protezione e garanzia ovviamente non si sovrappone all'attività propria dei servizi degli enti locali. Si è espressamente sancito che il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza può agire, nella tutela degli interessi e dei diritti individuali, solo su segnalazione dello stesso cittadino minore o dei suoi parenti o di servizi o di associazioni ed enti e si è previsto che il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza non svolga direttamente funzioni di sostegno o trattamento ma solo funzioni di segnalazione, di impulso, di rappresentazione all'autorità procedente della situazione del minore ovvero di richiesta di nomina di un curatore nei procedimenti giurisdizionali (articolo 6). Pertanto un simile organo, anziché costituire un doppione dell'attività dei servizi, può essere un interlocutore prezioso degli stessi: sarà il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza un ulteriore utile strumento, a cui possono fare ricorso i servizi, per interventi nei confronti di altre istituzioni atone alle sollecitazioni di chi ha in trattamento il soggetto; per tutelare in via giurisdizionale situazioni che altrimenti non potrebbero essere proficuamente risolte.

Si è preferito non fare del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza un organo statale: e ciò sia per essere coerenti con il nuovo disegno di articolazione territoriale delle competenze e delle funzioni della Repubblica; sia perché la funzione del nuovo organo rientra in quella attività assistenziale in senso lato che la Costituzione

italiana attribuisce alle regioni; sia infine perché appare opportuno che il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza sia radicato nella realtà territoriale in cui i problemi emergono e possa effettivamente interloquire nella elaborazione delle politiche sociali relative all'infanzia e alla adolescenza. Pertanto, pur rinviando a provvedimenti regionali la istituzione di questo nuovo organo, si è utilizzata la legge nazionale sia per individuare in modo omogeneo gli obiettivi ed i poteri del nuovo organo, sia perché alcune funzioni (come le legittimazioni processuali o il trasferimento di alcune funzioni del giudice tutelare) non si potevano attribuire se non con legge nazionale, sia per assicurare il necessario coordinamento dei difensori civici per l'infanzia e l'adolescenza anche sul piano nazionale.

4. Il disegno di legge, dopo aver prevista l'istituzione da parte delle regioni e delle province autonome del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza (articolo 1), stabilisce:

- a) le procedure per la nomina del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, i requisiti che il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza deve possedere, le incompatibilità (articolo 2).
- b) la determinazione, da parte degli enti territoriali, dell'articolazione territoriale delle sedi degli uffici del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, della loro organizzazione, dei requisiti del personale addetto, delle modalità di funzionamento e le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni loro attribuite (articolo 3);
- c) le funzioni che il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza deve perseguire per attuare una concreta tutela dell'infanzia e dell'adolescenza: si è prevista una attività di promozione della conoscenza dei diritti individuali sociali e politici riconosciuti all'infanzia ed all'adolescenza e di rappresentanza del soggetto in età evolutiva presso tutte le sedi

- istituzionali; la predisposizione di una relazione annuale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, nel territorio regionale; la cura della realizzazione di un servizio di ascolto telefonico a livello regionale (articolo 4);
- d) la legittimazione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza ad intervenire a tutela degli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza sia con segnalazioni o raccomandazioni sia con interventi nei procedimenti amministrativi ed eventuale impugnazione degli atti con ricorso gerarchico o interventi presso la giustizia amministrativa (articolo 5);
- e) la legittimazione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza a svolgere interventi per la tutela degli interessi e dei diritti individuali sia attraverso segnalazioni e sollecitazioni alla pubblica amministrazione o ai privati sia attraverso presentazione di memorie nei giudizi che coinvolgono i minori sia attraverso richiesta di nomina di un curatore speciale nei procedimenti giurisdizionali che coinvolgono interessi o diritti di un singolo minore; il diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione e agli atti processuali non coperti da segreto; la possibilità di estrarne gratuitamente copia, la esenzione degli atti e ricorsi del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza dalle imposte di bollo e di registro e da ogni spesa, tassa e diritti (articolo 6); l'attribuzione al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza della funzione di autorizzare, ove vi sia la richiesta dei genitori, l'impiego dell'immagine del minore nella pubblicità o l'utilizzo del minore negli spettacoli cinematografici, teatrali e nelle trasmissioni televisive (articolo 6, comma 2);
- f) il reperimento, la formazione e la selezione dei tutori da parte del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza; la istituzione presso di esso di un elenco dei tutori e curatori; il sostegno alla loro attività (articolo 7);
- g) l'attribuzione al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza di alcune funzioni amministrative oggi attribuite dalla legge n. 184 del 1983, in materia di adozioni, al giudice tutelare (articolo 8);
- h) l'attribuzione al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza di quella funzione di tutore nel caso in cui il minore non abbia parenti in grado di esercitare la tutela, nonché della funzione di tutore provvisorio, in attesa della nomina del tutore, che oggi è conferita allo stesso ente di assistenza che si occupa del minore in difficoltà, superando così il discutibile sistema di conferimento della tutela di un soggetto che non è in grado in proprio di pretendere il rispetto e l'attuazione dei propri diritti allo stesso soggetto che svolge funzioni assistenziali. A tale fine gli articoli 9 e 10 modificano gli articoli 354 e 402 del codice civile, mentre l'articolo 11 sostituisce l'articolo 3 della legge n. 184 del 1983;
- i) la previsione che il curatore possa stare in giudizio personalmente avvalendosi anche, se lo ritiene opportuno, di un difensore: in molti procedimenti giurisdizionali, per rappresentare le esigenze psicologiche del minore e le sue esigenze di relazioni, appare opportuno che il curatore possa essere anche un soggetto diverso dall'avvocato e che possa esprimere anche direttamente le sue valutazioni a tutela del minore. Ove, ovviamente, vi siano aspetti processuali in cui la tecnica del diritto appare indispensabile il curatore potrà avvalersi di questa assistenza tecnica, ricorrendo o a difensori liberi esercenti la professione o agli uffici legali dell'ente territoriale (articolo 12);
- l) la istituzione di una conferenza dei difensori civici per l'infanzia e l'adolescenza per assicurare omogeneità di indirizzo e gli opportuni collegamenti con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui alla legge n. 451 del 1997 (articolo 13);
- m) l'adozione di un atto di indirizzo e co-

ordinamento che indichi gli standard degli interventi dei difensori civici per l'infanzia e l'adolescenza; le modalità di coordinamento tra di loro e con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; le forme di monitoraggio e di valutazione dell'attività dei difensori civici per l'infanzia e l'adolescenza (articolo 14);

- n) la possibilità di esercitare i poteri sostitutivi nel caso in cui le regioni o le province autonome non provvedano, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, ad istituire i difensori civici per l'infanzia e l'adolescenza, nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1998, recante: "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" (articolo 15).

*Omissis*

#### **Art. 1**

*(Difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza)*

1. Le regioni istituiscono, nel rispetto delle competenze degli enti locali, il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, di seguito denominato "difensore civico", al fine di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti alle persone di minore età presenti sul territorio nazionale.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella presente legge secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

#### **Art. 2**

*(Nomina, requisiti ed incompatibilità)*

1. Il difensore civico è nominato secondo modalità previste dalla legge regionale che ne assicura l'indipendenza e l'imparzialità.

Le regioni disciplinano la procedura per la consultazione degli enti e delle associazioni che svolgono attività a livello nazionale o locale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. Le regioni determinano i requisiti richiesti per la nomina del difensore civico e dei suoi delegati, i quali sono scelti tra le persone di età non superiore ai sessantacinque anni, in possesso di una comprovata competenza ed esperienza professionale nella materia concernente l'età evolutiva e la famiglia. Il mandato non può essere superiore a quattro anni, ed è rinnovabile una sola volta.

3. Il difensore civico, nell'esercizio delle proprie funzioni, gode della piena indipendenza e non è sottoposto a forme di subordinazione gerarchica.

4. La funzione del difensore civico è incompatibile con attività di lavoro autonomo o subordinato, nonché con qualsiasi carica elettiva, ovvero con incarichi nell'ambito di partiti politici o di associazioni che svolgono attività nel settore dell'infanzia.

5. Qualora il difensore civico sia nominato tra gli appartenenti alle pubbliche amministrazioni, è collocato in posizione di fuori ruolo o in aspettativa senza assegni per tutto il periodo del mandato, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti. Presso le rispettive amministrazioni di appartenenza i relativi posti sono resi indisponibili per tutto il periodo del mandato. Le regioni possono attribuire un'indennità al difensore civico ed ai suoi delegati.

#### **Art. 3**

*(Organizzazione del difensore civico)*

1. Le regioni, facendo salve le competenze degli enti locali e prevedendo gli opportuni strumenti di raccordo, determinano: a) l'articolazione territoriale delle sedi del difensore civico, assicurandone l'adeguatez-

za alle esigenze della popolazione in età minore e lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite;

b) l'organizzazione degli uffici del difensore civico, assicurandone la funzionalità attraverso la previsione di uno o più delegati nominati secondo le modalità previste dalle leggi regionali;

c) i requisiti professionali del personale addetto agli uffici del difensore civico, promuovendone la formazione specifica alla trattazione delle questioni relative all'età evolutiva ed alla famiglia;

d) le modalità di funzionamento degli uffici del difensore civico e le relative risorse.

2. Le spese per il funzionamento degli uffici del difensore civico sono a carico dei bilanci delle rispettive regioni.

3. Gli oneri derivanti alle regioni dall'attuazione del presente articolo sono valutati in lire 40.118 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

#### **Art. 4**

*(Funzioni del difensore civico)*

1. Le regioni assicurano che il difensore civico svolga le seguenti funzioni:

a) diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

b) accogliere le segnalazioni provenienti da persone anche di minore età, dalle famiglie, da associazioni ed enti, in ordine a casi di violazione dei diritti di cui alla lettera a), e fornire informazioni sulle modalità di tutela e di esercizio di tali diritti;

c) rappresentare i diritti e gli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza presso tutte le sedi istituzionali, secondo le modalità previste dalla presente legge;

d) collaborare agli interventi di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale, come previsto dall'articolo 4, comma 3, della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

e) predisporre una relazione annuale al

consiglio regionale o provinciale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella regione o nelle province autonome, sui servizi e sulle risorse presenti sul territorio finalizzati a corrispondere alle esigenze delle persone di minore età, nonché sulle attività e sugli interventi svolti; le regioni assicurano appropriate forme di pubblicità della relazione annuale presso le amministrazioni pubbliche competenti, operanti nel territorio della regione;

f) curare la realizzazione di servizi di informazione destinati all'infanzia ed all'adolescenza, eventualmente anche attraverso un servizio di ascolto telefonico.

2. Gli oneri derivanti alle regioni dall'attuazione del presente articolo sono valutati in lire 126 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

#### **Art. 5**

*(Tutela degli interessi diffusi)*

1. Al fine di tutelare gli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza il difensore civico può:

a) segnalare alle competenti amministrazioni pubbliche dello Stato e degli enti territoriali fattori di rischio o di danno derivanti alle persone di minore età da attività, provvedimenti o condotte omissive svolte dalle amministrazioni o da privati;

b) raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti in caso di condotte omissive delle amministrazioni competenti;

c) intervenire nei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ove sussistano fattori di rischio o di danno per le persone di minore età;

d) prendere visione degli atti del procedimento e presentare memorie scritte e documenti ai sensi dell'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241;

e) impugnare gli atti amministrativi ritenuti

ti lesivi degli interessi delle persone di minore età, con ricorso amministrativo o davanti agli organi della giustizia amministrativa.

#### Art. 6

##### *(Tutela degli interessi e dei diritti individuali)*

1. Il difensore civico, al fine di tutelare gli interessi ed i diritti delle persone di minore età italiane, straniere o apolide, agisce d'ufficio o su segnalazione o richiesta del minore ovvero di parenti, di servizi, di associazioni o di altri enti. Il difensore civico ha pertanto la facoltà, in accordo, ove possibile, con la famiglia della persona di minore età, di:

- a) segnalare alle competenti amministrazioni pubbliche dello Stato o degli enti territoriali casi di persone minori in situazioni di rischio o di pregiudizio;
- b) sollecitare le amministrazioni competenti all'adozione di interventi di aiuto e sostegno;
- c) promuovere, presso le amministrazioni competenti, la modifica o la riforma di provvedimenti ritenuti pregiudizievoli per le persone di minore età;
- d) richiamare le amministrazioni competenti a prendere in considerazione l'interesse delle persone di minore età come prioritario rispetto ad altri interessi;
- e) trasmettere al giudice amministrativo, civile o penale informazioni, eventualmente corredate da documenti, inerenti la condizione o gli interessi delle persone di minore età, pur senza costituirsi in giudizio;
- f) chiedere al giudice, in qualunque fase del giudizio davanti al giudice di merito, qualora i genitori non siano in grado di tutelare i diritti e gli interessi del figlio minore ovvero esista un grave conflitto tra il minore stesso e gli esercenti la potestà, la nomina di un curatore speciale che, in rappresentanza del minore, può promuovere o partecipare al giudizio davanti all'autorità giudiziaria ordinaria e amministrativa a tutela dei diritti e degli interessi del minore. Il giudice deci-

de entro trenta giorni dalla richiesta di nomina del curatore speciale;

- g) sollecitare al pubblico ministero, nei casi previsti dall'articolo 121 del codice penale, la richiesta di nomina del curatore speciale per la querela, ai sensi dell'articolo 338 del codice di procedura penale;
- h) intervenire ai sensi degli articoli 91 e 93 del codice di procedura penale nei procedimenti penali per la finalità di tutela di interessi delle persone di minore età offese dal reato.

2. Nei casi previsti dalle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 365, per l'impiego di persone di minore età nella pubblicità, nello sport professionistico, negli spettacoli pubblici cinematografici e teatrali, negli spettacoli televisivi e nelle trasmissioni televisive di intrattenimento è necessaria anche l'autorizzazione preventiva da parte del difensore civico che provvede nel termine di trenta giorni dalla richiesta. Nei casi predetti la direzione provinciale del lavoro competente trasmette d'ufficio al difensore civico la richiesta di autorizzazione.

3. Il difensore civico, per adempiere ai compiti previsti dal presente articolo e dall'articolo 5, ha diritto di accesso a tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni non coperti da segreto, ai sensi degli articoli 22, 23 e 25 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché agli atti processuali amministrativi, penali e civili e di estrarne gratuitamente copia. Il difensore civico è comunque tenuto a rispettare le disposizioni di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675, e successive modificazioni.

#### Art. 7

##### *(Elenco dei tutori e curatori)*

1. È compito del difensore civico promuovere la disponibilità ad assumere la funzione di tutela e di curatela da parte di persone idonee, e di proporre, nell'ambito del-

le competenze regionali, lo svolgimento di idonei corsi di formazione, anche continua, per le persone iscritte nell'elenco dei tutori e curatori. Per i fini indicati, il difensore civico cura la redazione del predetto elenco delle persone di minore età e lo trasmette al giudice tutelare.

2. Le funzioni di tutela e curatela sono esercitate a titolo gratuito. Ai tutori ed ai curatori è dovuto il rimborso, da parte del difensore civico, delle spese documentate sostenute.

3. Nei casi in cui, ai sensi dell'articolo 348 del codice civile, si debba nominare un tutore che non sia un parente o un affine o non sia la persona designata dal genitore o dall'ultimo esercente la potestà genitoriale, il giudice nomina il tutore, assunte le necessarie informazioni presso il difensore civico. In ogni caso la stessa persona non può esercitare contemporaneamente più di cinque tutele.

4. Gli oneri derivanti alle regioni dall'attuazione del presente articolo sono valutati in lire 1.700 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

#### **Art. 8**

*(Trasferimento di funzioni del giudice tutelare in materia di adozioni)*

1. L'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è soppresso.

2. Al quinto comma dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, le parole: "giudice tutelare" sono sostituite dalle parole: "difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza".

3. Al quarto comma, primo periodo, dell'articolo 9 della legge 4 maggio 1983, n. 184, dopo le parole: "giudice tutelare del luogo, ove hanno sede," sono inserite le parole: "al tribunale per i minorenni ed al difensore civico per l'infanzia e l'adoles-

scenza". All'ultimo periodo dello stesso comma le parole: "Il giudice tutelare" sono sostituite dalle parole: "Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza".

4. Il quinto comma dell'articolo 9 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

"Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, ogni sei mesi, procede ad ispezioni negli istituti ai fini di cui al quarto comma. Può procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo".

5. Al primo comma dell'articolo 25 della legge 4 maggio 1983, n. 184, le parole: "giudice tutelare" sono sostituite dalle parole: "difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza".

6. Al secondo comma dell'articolo 70 della legge 4 maggio 1983, n. 184, dopo le parole: "giudice tutelare" sono inserite le parole: "e al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza".

#### **Art. 9**

*(Altre funzioni di tutela)*

1. L'articolo 354 del codice civile è sostituito dal seguente:

"Art. 354 *(Tutela affidata al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza)*. La tutela dei minori, che non hanno nel loro domicilio parenti conosciuti o capaci di esercitare l'ufficio di tutore, è deferita dal giudice tutelare al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza della regione nel cui territorio il minore abbia il proprio domicilio. È tuttavia in facoltà del giudice tutelare di nominare un tutore al minore quando la natura o l'entità di beni o altre circostanze lo richiedano".

#### **Art. 10**

*(Funzioni di tutela provvisoria)*

1. L'articolo 402 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Art. 402 *(Poteri tutelari spettanti al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza)*.

Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza esercita i poteri tutelari sul minore ricoverato in un istituto di assistenza o comunque da questo assistito, secondo le norme del titolo X, capo I, del presente libro, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, e in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori e della tutela sia impedito. Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza deve chiedere al giudice tutelare, nel caso in cui il genitore riprenda l'esercizio della potestà, di fissare eventualmente limiti o condizioni a tale esercizio».

#### Art. 11

*(Funzioni di tutela provvisoria  
in materia di adozioni)*

1. L'articolo 3 della legge 4 maggio 1983, n. 184, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. 1. Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza esercita i poteri tutelari sul minore ricoverato in un istituto di assistenza o comunque da questo assistito, secondo le norme del titolo X, capo I, del libro I del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, e in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori e della tutela sia impedito. Al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza spettano i poteri e gli obblighi dell'affidatario di cui all'articolo 5. Il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza deve chiedere al giudice tutelare, nel caso in cui il genitore riprenda l'esercizio della potestà, di fissare eventualmente limiti o condizioni a tale esercizio».

#### Art. 12

*(Costituzione in giudizio del curatore)*

1. Quando la legge preveda nell'ambito di un procedimento giurisdizionale la nomina di un curatore delle persone di minore età, il curatore può stare in giudizio personalmente. Le regioni possono fornire al curatore l'assistenza di un difensore mediante il proprio ufficio legale.

#### Art. 13

*(Conferenza dei difensori civici  
ed Osservatorio nazionale per l'infanzia  
e l'adolescenza)*

1. I difensori civici si riuniscono almeno una volta ogni anno nella Conferenza dei difensori civici e nominano tre loro rappresentanti nell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza di cui all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

2. La Conferenza dei difensori civici è convocata, per la prima volta, dal Ministro per la solidarietà sociale entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La Conferenza dei difensori civici ha sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, fino all'attuazione dell'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303.

3. Il difensore civico trasmette annualmente all'Osservatorio di cui al comma 1, al Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza di cui all'articolo 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, ed alla Commissione parlamentare per l'infanzia, una relazione sull'attività svolta.

4. Gli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo sono valutati in lire 26 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

#### Art. 14

*(Atto di indirizzo e coordinamento)*

1. Su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per la funzione pubblica, della giustizia e dell'interno, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è adottato uno o più atti di indirizzo e coordinamento al fine di indicare:

a) *gli standard minimi organizzativi e dimensionali e la indicazione delle linee*

*di priorità degli interventi di competenza del difensore civico;*

- b) *le modalità di coordinamento tra i difensori civici;*  
 c) *le modalità di coordinamento tra i difensori civici, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ed il Centro nazionale di documentazione e di analisi di cui all'articolo 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, anche al fine del monitoraggio e della valutazione dell'efficacia delle attività svolte dal difensore civico.*

#### **Art. 15**

*(Poteri sostitutivi)*

1. Qualora, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il difensore civico non sia stato istituito presso tutte le regioni e le province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della giustizia, assegna alla regione inadempiente un termine massimo di novanta giorni per provvedere. Decorso inutilmente tale termine, il Governo, sentita la regione inadempiente, è delegato ad emanare, entro i successivi novanta giorni, uno o più decreti legislativi per l'istituzione del difensore civico secondo i principi e criteri direttivi contenuti nella presente legge, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

#### **Art. 16**

*(Disposizioni transitorie)*

1. Fino all'istituzione del difensore civico le funzioni di tutela di cui all'articolo 354 del codice civile, come modificato dalla presente legge, possono essere deferite dal giudice tutelare ad un ente di assistenza

nel comune dove ha domicilio il minore o all'istituto in cui questi è ricoverato.

2. Fino all'istituzione del difensore civico le funzioni di tutela provvisoria di cui all'articolo 402 del codice civile, e di cui all'articolo 3 della legge 4 maggio 1983 n. 184, come modificati dalla presente legge, sono esercitate dall'istituto di pubblica assistenza in cui il minore sia ricoverato o dal quale sia assistito. Lo stesso istituto, nel caso in cui il genitore riprenda l'esercizio della potestà, deve chiedere al giudice tutelare di fissare eventualmente limiti o condizioni a tale esercizio.

3. Fino all'istituzione del difensore civico, il giudice tutelare continua ad esercitare le funzioni in materia di adozioni di cui agli articoli 4, quinto comma, 9, quinto comma, 25, primo comma, e 70, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificati dalla presente legge.

#### **Art. 17**

*(Copertura finanziaria)*

1. Per le finalità della presente legge è destinata una quota pari a lire 41.970 milioni annue, a decorrere dall'anno 2001, nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

2. I criteri di riparto tra le regioni sono stabiliti con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

## Ministeri della pubblica istruzione, della sanità e per la solidarietà sociale

*Protocollo di intesa del 20 settembre 2000, Tutela dei diritti alla salute, al gioco, all'istruzione ed al mantenimento delle relazioni affettive ed amicali dei cittadini di minore età malati*

Il Ministero della Pubblica Istruzione nella persona del Ministro Prof. Tullio De Mauro, il Ministero della Sanità nella persona del Ministro Prof. Umberto Veronesi, il Ministero per la Solidarietà Sociale nella persona del Ministro On.le Livia Turco

VISTA la legge 31 dicembre 1991, n. 276 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo (New York 1989)";

VISTO il Piano d'Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001 adottato ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

CONSIDERATO in particolare che il Piano d'Azione recita testualmente: "Sul versante della tutela della salute intesa come benessere, l'impegno del Governo sia attraverso il Piano Sanitario Nazionale che attraverso il Progetto Obiettivo Materno Infantile punta (...) a garantire che il bambino sia curato in ospedale soltanto nel caso in cui l'assistenza di cui ha bisogno non possa essere fornita a pari livello a domicilio o presso ambulatori, garantendo comunque la presenza in ospedale dei genitori o di persone ad essi gradite, il ricovero in strutture idonee all'età dei minori e comunque non in strutture dedicate agli adulti, la possibilità di usufruire anche di spazi ludici e di studio....";

VISTA la Carta europea dei diritti dei bambini degenti in ospedale adottata con la Risoluzione del 13 maggio 1986;

CONSIDERATO che il periodo di ospedalizzazione, nel caso di degenze medie e medio-lunghe, comporta, per il bambino e l'adolescente, un allontanamento traumatico dal proprio ambiente quotidiano e una conseguente forzata interruzione delle relazioni socio-affettive e scolastiche;

CONSIDERATO che la legge n. 9 del 20 maggio 1999 ha elevato l'obbligo d'istruzione da otto a 9 anni;

VISTO il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado";

VISTA la Circolare Ministeriale del Ministero della Pubblica Istruzione n. 353 del 7 agosto 1998 "Servizio scolastico nelle strutture ospedaliere";

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112;

VISTA la legge 28 agosto 1997, n. 285 recante "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" ed in particolare l'art. 4 lettera I;

RITENUTA l'opportunità di promuovere concretamente la fruizione del diritto al gioco, alla salute, all'istruzione ed al mantenimento di relazioni affettive familiari ed amicali per tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze affetti da patologie gravi che ne determinano periodi di degenza ospedaliera ovvero domiciliare;

CONSIDERATO che sono già in atto proficuamente numerose convenzioni a carattere locale tra uffici scolastici, aziende ospedaliere ed enti locali che garantiscono il servizio scolastico ai bambini e adolescenti delle scuole materne, elementari, medie e superiori;

RITENUTO che l'attività didattica, rivolta ai bambini e adolescenti ricoverati nelle strutture ospedaliere, riveste un ruolo rilevante in quanto garantisce agli stessi il diritto all'istruzione e contribuisce al mantenimento o al recupero del loro equilibrio psicofisico;

CONSIDERATA la necessità anche alla luce delle pregresse positive esperienze di un coordinamento e potenziamento delle attività in atto che vedano presenti e coinvolti ulteriori soggetti sociali;

CONSIDERATO che il seguente protocollo deve intendersi come modello di riferimento per più specifici e dettagliati strumenti di collaborazione tra tutti i soggetti - istituzionali e non - interessati;

Convengono e stipulano quanto segue

*Il Ministero per la Solidarietà Sociale si impegna:*

a proporre, alle Regioni ed agli altri enti locali impegnati nell'applicazione della legge 285/97, di riservare una particolare attenzione - fin dalla stipula degli accordi di programma previsti dall'articolo 2 della legge citata - alla necessità di promuovere una progettazione integrata di interventi che - a valere sulle risorse finanziarie disponibili con la legge 285 e nei limiti delle rispettive disponibilità - sia mirata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di minore età ospedalizzati o costretti a lunghi periodi di degenza domiciliare.

*Il Ministero della Pubblica Istruzione si impegna:*

1. a garantire il diritto allo studio ai bambini e adolescenti ospedalizzati istituendo corsi di studio per le scuole di ogni ordine e grado in presenza di un significativo numero di minori ricoverati e a garantire, altresì, forme di istruzione domiciliare qualora la grave patologia in atto non preveda il ricovero, ma impedisca, nel contempo, la frequenza della scuola per almeno 30 giorni. A tal fine il Ministero della Pubblica Istruzione si impegna a fornire personale docente ed A.T.A. (Amministrativo Tecnico ed Ausiliario) nei limiti delle dotazioni organiche provinciali;
2. a promuovere iniziative di formazione specifica per il personale docente d'intesa con le OO.SS.;
3. a considerare la scuola ospedaliera tra gli interventi prioritari previsti in applicazione della legge n. 440 del 18 dicembre 1997 relativa all'ampliamento dell'offerta formativa.

*Il Ministero della Sanità si impegna:*

a definire insieme alle Regioni un programma di specifici interventi, da realizzarsi con le AA.SS.LL. e le AA.OO., volti a garantire:

1. locali ed attrezzature idonei allo svolgimento dell'attività didattica e ludica, nonché le attività di integrazione tra progetto didattico e progetto terapeutico, consentendo contestualmente l'utilizzo di detto spazio per le attività di aggiornamento del personale docente e sanitario;
2. l'individuazione dei reparti nei quali dovrà funzionare il servizio scolastico;
3. la definizione degli orari in cui dovrà svolgersi - nel rispetto dell'interesse del bambino degente - l'intervento scolastico;

4. la collaborazione del personale medico alla formazione ed all'aggiornamento dei docenti ospedalieri in ordine alle conoscenze mediche e psicologiche utili all'attività didattica;
5. informazioni e misure di carattere profilattico a tutela sia dell'alunno malato che del personale docente;
6. l'estensione della copertura assicurativa prevista per il personale ospedaliero anche al personale scolastico che opera nell'ospedale, al quale consentire anche la fruizione dei servizi previsti per il personale ospedaliero (mense, posteggi, etc.) alle stesse condizioni;
7. ogni utile supporto logistico per stru-

menti telematici e tecnologici al fine di favorire l'istruzione a distanza.

Allo scopo di favorire il coordinamento necessario alla realizzazione delle attività previste dal presente Protocollo, le strutture scolastiche e quelle ospedaliere daranno vita ad appositi Comitati operativi "scuola-ospedale" costituiti dagli operatori referenti di entrambi i settori.

Il presente Protocollo ha la durata di anni due a decorrere dalla data della stipula e si intende tacitamente rinnovato per ulteriori due anni salva diversa determinazioni delle parti.

## Ministeri della pubblica istruzione e per la solidarietà sociale

*Protocollo di intesa del 27 settembre 2000, La scuola in strada e nelle zone a rischio*

Il Ministero della Pubblica Istruzione nella persona del Ministro Prof. Tullio de Mauro ed il Ministro per la Solidarietà Sociale nella persona dell'On.le Livia Turco

VISTA la legge 31 dicembre 1991, n. 276 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo (New York 1989)";

VISTO il Piano d'Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001 adottato ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;

VISTA la legge 28 agosto 1997, n. 285 recante "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" ed in particolare l'art. 4;

CONSIDERATA l'importanza di favorire lo sviluppo e la diffusione degli interventi scolastici mirati a colpire il fenomeno della dispersione scolastica nei contesti di estremo disagio socio-ambientale e che si sviluppano anche secondo modelli quali quelli forniti dalle esperienze dei "Maestri di strada" di Napoli, Padova, Torino ed altri;

CONSIDERATA la necessità di coniugare gli interventi della Pubblica Istruzione volti a rafforzare l'attività e la presenza delle scuole nelle zone a rischio e più in generale gli interventi mirati a favorire l'integrazione di minori stranieri e appartenenti a gruppi svantaggiati, con le azioni promosse dai comuni italiani in applicazione della legge 28 agosto 1997, n. 285;

CONSIDERATO che la legge n. 9 del 20 gennaio 1999 ha elevato l'obbligo d'istruzione da otto a nove anni;

VISTI l'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ed il successivo DPR 8 marzo 1999 n. 275 "Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche";

VISTI il contratto collettivo nazionale ed il contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola per gli anni 1998-2001, ed in particolare gli articoli 5 ed 11 relativi alle scuole collocate in aree a forte processo immigratorio ed alle scuole a rischio di dispersione scolastica, devianza sociale e criminalità minorile;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112;

CONSIDERATO che sono già in atto proficuamente numerose convenzioni a carattere locale tra uffici scolastici ed enti locali che promuovono l'utilizzo del patrimonio infrastrutturale scolastico in progetti aperti alla collaborazione del territorio e delle altre agenzie che vi operano;

CONSIDERATA la necessità, anche alla luce delle pregresse positive esperienze, di un coordinamento e potenziamento delle attività in atto che vedano presenti e coinvolti ulteriori soggetti sociali;

CONSIDERATO che il seguente protocollo deve intendersi come modello di riferimento per più specifici e dettagliati strumenti di collaborazione tra tutti i soggetti - istituzionali e non - interessati;

Convengono e stipulano quanto segue

*Il Ministero per la Solidarietà Sociale si impegna:*

a proporre, alle regioni ed agli enti locali impegnati nell'applicazione della legge 285/97, di riservare una particolare attenzione - fin dalla stipula degli accordi di programma previsti dall'articolo 2 della legge citata - alla necessità di promuovere una progettazione integrata di interventi che - a valere sulle risorse finanziarie disponibili con la legge 285 e nei limiti delle rispettive disponibilità - sia mirata alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini di minore età - italiani e stranieri - alla socializzazione, all'istruzione ed a percorsi di integrazione e di autonomia personale e sociale.

*Il Ministero della Pubblica Istruzione si impegna:*

1. a promuovere, coordinare e sostenere l'attività integrata delle istituzioni scola-

stiche e degli enti locali nella progettazione di attività ed interventi per il miglior utilizzo, d'intesa con le OO.SS., delle risorse finanziarie previste nel citato C.C.N.L. del comparto scuola e mirate a rafforzare l'attività didattica e formativa nelle zone a rischio e nei confronti di gruppi di minori immigrati o appartenenti a gruppi svantaggiati;

2. a fornire i supporti amministrativi e professionali, nei limiti delle dotazioni organiche provinciali, per tutte le esperienze integrate di "Scuola in Strada" volte al recupero personale, scolastico e formativo di minori che vivono in contesti ovvero situazioni familiari ed ambientali di grave rischio;

3. a promuovere interventi di formazione specifica per il personale docente d'intesa con le OO.SS.

Il presente protocollo ha la durata di anni due a decorrere dalla stipula e si intende tacitamente rinnovato per ulteriori due anni salva diversa determinazione delle parti.

## Presidenza del consiglio dei ministri Dipartimento per gli affari sociali Federazione italiana gioco calcio

*Protocollo di intesa del 7 settembre 2000 sui minori stranieri calciatori*

Il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Federazione Italiana Gioco Calcio, nel quadro di una opportuna collaborazione volta alla tutela dei diritti del fanciullo da conseguire nei rispettivi ambiti di attività istituzionale,

### Ritenuto

- che al fine di prevenire l'ingresso e il soggiorno illegale di minori stranieri calciatori non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero che giungono in Italia per effettuare provini o per essere tesserati con le Società affiliate con la F.I.G.C., sia necessaria, da parte della F.I.G.C. e delle autorità competenti, una più intensa attività di conoscenza e di monitoraggio del fenomeno;
- che la F.I.G.C. intende rafforzare la normativa che regola il tesseramento dei minori calciatori non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero, nell'ambito di un indirizzo di politica federale teso ad una sempre maggiore tutela dell'attività sportiva a livello giovanile, al fine di prevenire e sopprimere fenomeni di speculazione e/o sfruttamento di giovani calciatori non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero minori di anni 18 e facendosi carico di esigenze di carattere sociale e morale;
- che la F.I.G.C. intende estendere la propria considerazione anche agli aspetti riguardanti la fase di pre e post tesseramento dei predetti minori;

### Si impegnano

ad istituire un rapporto efficace e coordinato tra il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la F.I.G.C.,

### Concordano

sui principi di seguito riportati che dovranno informare la normativa della F.I.G.C.

1. Le Società affiliate, qualora intendano sottoporre a prova il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero, sono tenute a verificare la regolarità della posizione dell'interessato con riguardo alla legislazione statale vigente, e a darne immediata e preventiva comunicazione alla F.I.G.C.;
2. in caso di irregolarità, è fatto divieto per le Società di sottoporre a prova e di richiedere il tesseramento dei minori calciatori non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero;
3. a conclusione della prova di cui sopra, le Società affiliate dovranno comunicare alla F.I.G.C. l'esito positivo o negativo della stessa;
4. in caso di esito negativo è fatto obbligo alla Società di darne comunicazione alla competente Autorità di Pubblica Sicurezza e al Comitato per i minori stranieri, con oneri di conservazione di tutta la documentazione riguardante il rapporto intrattenuto con il minore;

5. le Società debbono comunicare alla F.I.G.C., alle competenti Autorità di Pubblica Sicurezza e al Comitato per i minori stranieri la cessazione del tesseramento del calciatore minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residente all'estero;
6. sono applicate sanzioni a carico delle Società e dei legali rappresentanti delle stesse in caso di inosservanza delle predette disposizioni;
7. è compito inoltre degli Organi Periferici della F.I.G.C. effettuare un rigoroso e completo riscontro circa la autenticità e genuinità della documentazione presentata;
8. è demandato all'Ufficio indagini della F.I.G.C. l'espletamento degli appositi compiti di controllo;
9. la F.I.G.C. si impegna a sensibilizzare i propri organi periferici e le Società ad essa affiliate affinché segnalino a codesto Dipartimento attraverso il Comitato per i minori stranieri di cui all'art. 33, comma 2 e 2bis del Decreto Legislativo n. 286/98, la condizione dei minori calciatori non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea e residenti all'estero e presenti sul territorio italiano, con particolare riferimento ai diritti riconosciuti agli stessi dalla Convenzione di New York, ratificata dall'Italia con Legge n. 176 del 1991 e dal D.P.C.M. 9 dicembre 1999 n. 535 recante il regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri.

## Ministero della pubblica istruzione

*Protocollo d'intesa del 26 luglio 2000 su interventi e servizi di psicologia scolastica*

Protocollo d'intesa fra  
Ministero della Pubblica Istruzione  
e  
Conferenza dei Presidi dei Corsi  
di Laurea in Psicologia,  
L'Associazione Nazionale Presidi  
e Direttori Didattici (ANP)  
La Società Italiana di Psicologia dell'Educazione e della Formazione (SIPEF)  
L'Associazione Italiana di Psicologia  
(AIP)

Vista la Legge 15 marzo 1997 n. 59 recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"

Vista la Legge 28 agosto 1997 n. 285 recante norme sulle "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza"

Vista la Legge 18 dicembre 1997 n. 440 concernente l'istituzione del fondo di arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa

Premesso che il Ministero della Pubblica Istruzione:

- rileva come la scuola delle autonomie interagisce da protagonista con le autonomie locali, i settori economici e produttivi, gli enti e le associazioni pubblici e privati del territorio;
- favorisce l'applicazione dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997 n. 59, per cui ogni scuola, tramite l'autonomia, persegue la massima flessibilità e tempestività d'iniziativa, la valorizzazione delle risorse locali e, insieme, la riconoscibilità della dimensione europea, nazionale e locale;

- ritiene che tutto ciò che si svolge a scuola sulla base di progetti educativi, chiunque ne sia l'attore, deve considerarsi attività scolastica, con ciò superando la distinzione tra iniziative curriculari ed extracurricolari poiché l'istituzione scolastica non si riconosce più solo come l'agenzia addetta alla trasmissione dei sistemi di conoscenza;
- rivendica alla scuola dell'autonomia la responsabilità specifica di intervento secondo le missioni e vocazioni istituzionali, nel rispetto delle esigenze che derivano dalle caratteristiche dello sviluppo degli studenti;
- intende avvalersi stabilmente di tutte le agenzie formative più efficaci del territorio;
- intende altresì collaborare stabilmente con tali agenzie anche al fine di garantire l'attuazione di percorsi formativi che portino all'acquisizione di specifiche competenze;

Premesso che il varo dell'autonomia scolastica nelle sue articolazioni richiede l'acquisizione del massimo degli apporti al fine di rendere la scuola idonea al perseguimento delle sue finalità;

Premesso che la scuola, sulla spinta di emergenza di ridurre il danno prodotto dalle molte patologie, dalle molte devianze e dai variegati disagi che colpiscono sia gli alunni che la stessa organizzazione scolastica necessita di un'elaborazione progettuale capace di diminuire il fenomeno della dispersione scolastica, di accrescere l'immagine positiva della scuola attraverso la realizzazione del diritto allo studio dell'alunno ed un'efficace organizzazione scolastica;

Premesso che il sistema scolastico dell'autonomia richiede, per essere efficace, un

modello di organizzazione incentrato su un'offerta formativa flessibile ed integrata mediante la progettazione dei percorsi formativi con utilizzo ottimale delle strutture e delle risorse professionali presenti nella scuola e nel territorio;

Premesso che le istituzioni scolastiche, nell'ambito della loro autonomia didattica, organizzativa di ricerca e di sperimentazione, possono realizzare opportune intese con associazioni professionali, scientifiche e culturali;

Considerata la disponibilità della Conferenza dei presidi dei corsi di laurea in psicologia, dell'Associazione nazionale presidi e direttori didattici (ANP), della Società italiana di psicologia dell'educazione e della formazione (SIPEF), dell'Associazione italiana di psicologia (AIP), a collaborare con le istituzioni scolastiche ed a promuovere interventi di psicologia scolastica per la piena realizzazione del diritto allo studio nell'ambito dell'autonomia scolastica;

Considerato che rimane ferma ed indiscussa la responsabilità complessiva dei docenti per i processi attivati nella loro scuola e, in particolare, per gli interventi psico-educativi;

Considerato che gli interventi di psicologia scolastica possono costituire:

- un momento qualificante per la prevenzione del disagio scolastico;
- un momento qualificante per il benessere psico-fisico degli alunni e di educazione alla salute;
- uno strumento per promuovere la motivazione allo studio e la fiducia in se stessi;
- uno strumento per la formazione e la riqualificazione di tutto il personale scolastico;
- uno strumento ed una modalità per la gestione delle risorse umane all'interno della scuola;

- uno strumento ed una modalità per la formazione dei genitori;
- uno strumento ed una modalità per avvicinare il mondo della scuola a quello della famiglia;
- un'opportunità per favorire l'orientamento;
- un'opportunità per realizzare le pari opportunità di istruzione;
- un supporto per la promozione e il sostegno della coerenza e della continuità in verticale e orizzontale tra i diversi curricula;
- degli strumenti preziosi per studiare e l'organizzazione scolastica e costruire strumenti per intervenire;

Rilevato peraltro che i docenti della scuola dell'autonomia abbisognano di competenze psicologiche specifiche con cui integrare le proprie competenze didattiche e pedagogiche, per le stesse necessità di una interfaccia tra le risorse professionali esistenti nella scuola e quelle delle agenzie psicologiche più efficaci del territorio;

Tenuto conto dell'opportunità di integrare strategie e obiettivi tramite la più ampia sinergia di attività comuni svolte anche in collaborazione con Regioni, Province e Comuni e mediante gli strumenti della concertazione e dell'analisi di elementi condivisi di conoscenza, quali la definizione ed individuazione dell'offerta formativa, la proposizione di ipotesi progettuali di attività, la messa a punto di verifiche in itinere;

Stabilito che le parti firmatarie del presente protocollo e i relativi organi, in particolare gli istituti scolastici nell'ambito della loro autonomia e sulla base delle determinazioni emanate dai propri organi collegiali, concorreranno all'attuazione del presente accordo nel quadro dei rispettivi ordinamenti e in conformità con essi, così come definiti dalle normative comunitarie, nazionali, regionali e locali attualmente in vigore o che interverranno nel periodo di validità dell'accordo stesso:

si conviene

### Art. 1

Il Ministero della Pubblica Istruzione si impegna a:

- verificare la possibilità di attivare interventi di psicologia scolastica volti alla piena realizzazione del diritto allo studio nell'ambito dell'autonomia scolastica, nel rispetto della responsabilità complessiva dei docenti per i processi attivati nelle loro classi;
- favorire, in un corretto rapporto con l'autonomia scolastica, iniziative cui le scuole potranno partecipare sulla base di progetti educativi didattici del POF (Piano Offerta Formativa) autonomamente deliberato, per:
  - promuovere servizi di psicologia scolastica presso le istituzioni scolastiche affinché queste possano con maggior efficacia conseguire le proprie finalità istituzionali e realizzare il diritto di studio degli studenti;
  - progettare congiuntamente servizi di sostegno alle attività della scuola;
  - progettare forme integrate di realizzazione di servizi di psicologia scolastica all'interno di una rete di scuole;

### Art. 2

La Conferenza dei Presidi dei Corsi di Laurea in Psicologia

L'Associazione Nazionale Presidi e Direttori Didattici (ANP)

La Società Italiana di Psicologia dell'Educazione e della Formazione (SIPEF)

L'Associazione Italiana di Psicologia (AIP) nell'ambito del proprio settore di riferimento si impegnano a progettare e offrire la loro collaborazione alle scuole per servizi che possano svolgere la loro attività con particolare riguardo alle seguenti aree:

1. attività di consulenza e counseling ai docenti e agli alunni: sia in forma collegiale che in quella individuale;

2. attività di formazione per:

- rilevazione dei bisogni di formazione legati alle esigenze del personale docente ed amministrativo delle scuole;
- coordinamento e promozione delle attività di formazione del personale docente ed amministrativo delle scuole;
- collegamento tra alcune delle attività di formazione ritenute importanti che si svolgono nel territorio e quelle che si realizzano all'interno della scuola;
- promozione di gruppi pilota per sollecitare nuove forme di esperienze formative;
- introduzione e sperimentazione di nuove ed efficaci metodologie educative e didattiche;

3. attività di orientamento e di collegamento con le famiglie per:

- promozione e coordinamento delle attività di orientamento scolastico e professionale;
- promozione di studi sui fenomeni di abbandono ed insuccesso scolastico;
- studi campionari sull'esito scolastico e professionale degli studenti che hanno terminato un ciclo o l'intero ciclo scolastico;
- promozione di un clima collaborativo all'interno della scuola e fra la scuola e la famiglia (i tre punti riguarderanno interventi nella scuola media inferiore e superiore);

4. attività organizzativa per:

- l'analisi delle caratteristiche psicologiche della popolazione scolastica, delle sue componenti socio-culturali e dei relativi bisogni formativi;
- lo svolgimento delle competenze psicologiche volte al raggiungimento degli standard formativi generali d'Istituto con particolare riferimento alle situazioni didattiche;
- lo svolgimento delle competenze psicologiche volte all'applicazione dei

- parametri di verifica dell'organizzazione scolastica nel suo complesso e nelle sue articolazioni;
- la collaborazione alla valutazione dell'organizzazione scolastica e delle sue prestazioni, e del potenziale del personale scolastico (individuazione delle potenziali competenze e abilità al fine di migliorare l'organizzazione scolastica);
5. attività di valutazione con riferimento a ricerca ed interventi volti alla valutazione dell'impegno e del rendimento dell'alunno in termini preventivi e diagnostici.

La progettazione dei proponenti sarà concordata e calibrata sulle esigenze delle scuole o delle reti di scuole che faranno richiesta di collaborazione.

### Art. 3

Per l'attuazione della presente intesa è previsto, a livello nazionale, un gruppo di lavoro misto coordinato dal Sottosegretario competente per materia o da un suo delegato e composto da un rappresentante del Ministero della Pubblica Istruzione, un docente, un presidente di Consulta provinciale degli studenti e un rappresentante ciascuno per la Conferenza dei presidi dei corsi di laurea in psicologia, l'Associazione Nazionale Presidi e Direttori Didattici (ANP), la Società italiana di psi-

cologia dell'educazione e della formazione (SIPEF), l'Associazione italiana di psicologia (AIP).

Il gruppo di lavoro ha il compito di:

- definire le linee guida per la progettazione;
- individuare le competenze necessarie per lo svolgimento di psicologia scolastica;
- monitorare l'efficacia dei progetti di psicologia scolastica tesi alla realizzazione del diritto allo studio nell'ambito dell'autonomia scolastica;
- facilitare l'estensione dei suddetti progetti a reti di scuole;
- studiare la costituzione di un centro di documentazione e ricerca che possa, fra l'altro, condurre ricerche, anche di tipo comparativo, sui costi, benefici e sulle competenze necessarie agli operatori per un ottimale servizio.

Il gruppo di lavoro cura altresì la corretta applicazione del presente protocollo, lo interpreta, esamina i problemi commessi e ne prospetta le soluzioni, individua le modalità di diffusione delle informazioni, promuove il monitoraggio delle azioni previste.

### Art. 4

Il presente protocollo ha validità tre anni dalla data della sottoscrizione e può essere, d'intesa tra le parti, modificato in ogni momento e rinnovato alla scadenza.

## Enti e associazioni

### Comitato italiano per l'Unicef

*Protocollo d'intesa  
siglato il 31 luglio 2000  
tra il ministro della  
Pubblica Istruzione  
Tullio De Mauro  
e il presidente  
del Comitato italiano  
per l'Unicef  
Giovanni Micali*

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59 e in particolare l'art. 21 che consente alla scuola dell'autonomia di interagire da protagonista con le Autonomie locali, gli enti pubblici e le Associazioni del territorio nonché di perseguire, tramite l'autonomia, la massima flessibilità;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, con il quale è stato emanato il regolamento recante norme in materia di autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della citata legge n. 59/97; Viste le direttive 19 maggio 1998, n. 238 e 29 maggio 1998, n. 252 attuative della legge 440 del 18 dicembre 1998, determinanti gli interventi prioritari a favore dell'autonomia, da realizzarsi anche tra reti di scuole e con soggetti esterni per l'integrazione della scuola con il territorio;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 567, del 10 ottobre 1996, così come modificato e integrato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 156, del 9 aprile 1999, con il quale è stato emanato il regolamento che disciplina le iniziative complementari e le attività integrative nelle istituzioni scolastiche;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la Carta di Impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile, sottoscritta dal Governo e dalle Parti Sociali il 16 aprile 1998;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, con il quale è stato emanato lo Statuto delle studentesse e degli studenti;

Vista la legge 28 agosto 1997, n. 285, in merito alle disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza;

Visto il nuovo contratto integrativo comparto scuola siglato il 31 agosto 1999;

Vista la direttiva ministeriale 23 settembre 1996, n. 600, che integra gli interventi di educazione alla salute con quelli di prevenzione della dispersione scolastica nell'ottica del successo formativo;

Vista la direttiva ministeriale 3 dicembre 1999, n. 292, relativa all'educazione alla salute, con la quale si forniscono le linee essenziali per la presentazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi da parte delle scuole;

Vista l'approvazione della Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da parte dell'Assemblea dell'ONU del 20 novembre 1989 e la sua ratifica da parte del Parlamento Italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176;

Visto l'art. 45 della Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza che affida all'UNICEF il compito di garantirne e promuoverne l'effettiva applicazione negli Stati che l'hanno ratificata;

Vista la missione dell'UNICEF, approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 22 gennaio 1996 e recepita dallo Statuto del Comitato Italiano per l'UNICEF, riconosciuto attraverso un Accordo di Cooperazione come l'unico rappresentante in Italia del Fondo;

Considerato che l'ONU con la risoluzione

ne 5215 del 20 settembre 1997, ha proclamato il 2000 "Anno internazionale per la cultura della pace" e il decennio 2001-2010 "Decennio internazionale per la cultura della pace e della non violenza per i bambini nel mondo" (risoluzione 5325 del 10 settembre 1998);

Considerato che l'Assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione 53/93 del dicembre 1999, ha approvato, in conformità ai principi dell'Agenda Globale per i Bambini, la speciale sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per l'Infanzia, che si terrà nel settembre 2001;

premesso che il Ministero della Pubblica Istruzione:

- ritiene che tutto ciò che si svolge nell'ambito della istituzione scolastica sulla base di progetti educativi, curricolari o extracurricolari, deve considerarsi attività scolastica;
- sollecita lo sviluppo di progetti educativi centrati sul rispetto per le diversità, le pari opportunità e l'integrazione;
- sostiene la necessità che i molteplici progetti educativi, svolti in ambito scolastico, si connettano con esperienze educative proposte e sviluppate da altri settori e agenzie del territorio, secondo modelli educativi coerenti con la vocazione istituzionale della scuola;
- considera l'educazione allo sviluppo, alla solidarietà, alla democrazia, alla pace e ai diritti umani:
  - un aspetto dell'educazione generale, in stretta correlazione con tutte le altre discipline;
  - uno strumento per soddisfare l'esigenza, su cui oggi tutti convergono, di arrivare ad un apprendimento che deve durare tutto l'arco della vita attiva e deve comprendere l'acquisizione di ambiti comportamentali in sinergia con tutte le altre educazioni;
  - una dimensione formativa che pone in condizione gli allievi di individuare

in modo progressivamente più definito il complesso insieme di connessioni che caratterizzano le società contemporanee, e offre loro, altresì, l'opportunità di applicare le proprie competenze, sollecitandoli nell'impegno alla comprensione dei problemi del mondo contemporaneo;

- intende consolidare la ultradecennale collaborazione con il Comitato Italiano per l'UNICEF, a sostegno della centralità della funzione educativa e formativa, nella comune convinzione che un'educazione di qualità sia un diritto fondamentale per ogni bambino;

premesso che il Comitato Italiano per l'UNICEF:

- è un ente di diritto privato ed è uno dei 37 Comitati nazionali che sostengono l'UNICEF internazionale;
- si propone il duplice obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica affinché i diritti dell'infanzia siano rispettati ovunque, e di aumentare le risorse dell'UNICEF sollecitando la solidarietà dei privati e della popolazione in genere;
- provvede, nell'ambito delle finalità del proprio statuto, a:
  - promuovere attività di informazione e di propaganda rivolte alla società civile italiana, alle famiglie e ai bambini del nostro Paese;
  - realizzare attività di Educazione allo Sviluppo in ambito scolastico a tutti i livelli di istruzione, da quella elementare a quella universitaria;
  - organizzare conferenze, corsi, incontri, seminari e convegni;
- da oltre dieci anni porta avanti, in collaborazione anche con questo Ministero, un impegno culturale in favore dell'educazione alla mondialità, dello studio delle politiche sociali per i più giovani, della lotta allo sfruttamento sessuale ed economico dei minori e di tutte le problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza;

si conviene quanto segue:

#### **Art. 1**

Il Ministero della Pubblica Istruzione si impegna a:

- dare comunicazione alle strutture periferiche e, attraverso queste, alle Consulte degli studenti e alle associazioni studentesche in merito ai contenuti del presente protocollo;
- favorire le iniziative che verranno in seguito concordate, cui le scuole potranno partecipare sulla base di progetti educativi e didattici autonomamente deliberati;
- assicurare l'attivazione di un link nel proprio sito istituzionale a quello del Comitato Italiano per l'UNICEF;
- considerare il Comitato Italiano per l'UNICEF interlocutore in ambito informativo e formativo circa l'Educazione allo Sviluppo e ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

#### **Art. 2**

Il Comitato Italiano per l'UNICEF si impegna a:

- elaborare progetti mirati a dare risposta ai bisogni della persona in formazione, con particolare riferimento alla competenza relazionale, nell'ambito dell'Educazione:
  - alla qualità della vita;
  - alla partecipazione;
  - all'intercultura;
  - ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
  - alla solidarietà;
- realizzare corsi di aggiornamento e di formazione in ordine alle tematiche suindicate, rivolti a studenti, genitori e docenti, in collaborazione con gli enti locali e le agenzie formative, nell'ottica della formazione integrata sul territorio;
- adottare una metodologia attiva e partecipativa dell'apprendimento attraverso la realizzazione di appositi laboratori specifici per ogni tematica affrontata;

- produrre materiale didattico, video e a riservare spazi dedicati sul proprio sito web;
- svolgere attività di consulenza nell'ambito della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei riguardi del Ministero della Pubblica Istruzione.

#### **Art. 3**

Per l'attuazione della presente intesa è previsto, a livello nazionale, un gruppo di lavoro misto coordinato dal Sottosegretario competente per materia, o da un suo delegato, e composto da un rappresentante del Ministero della Pubblica Istruzione, un docente, un presidente di Consulta Provinciale degli studenti e da tre rappresentanti designati dal Comitato Italiano per l'UNICEF.

Il gruppo di lavoro ha il compito di:

- definire le linee guida per la progettazione;
- facilitare l'estensione dei progetti a reti di scuole;
- attuare la campagna nazionale "Ragazzi italiani per i ragazzi del mondo".

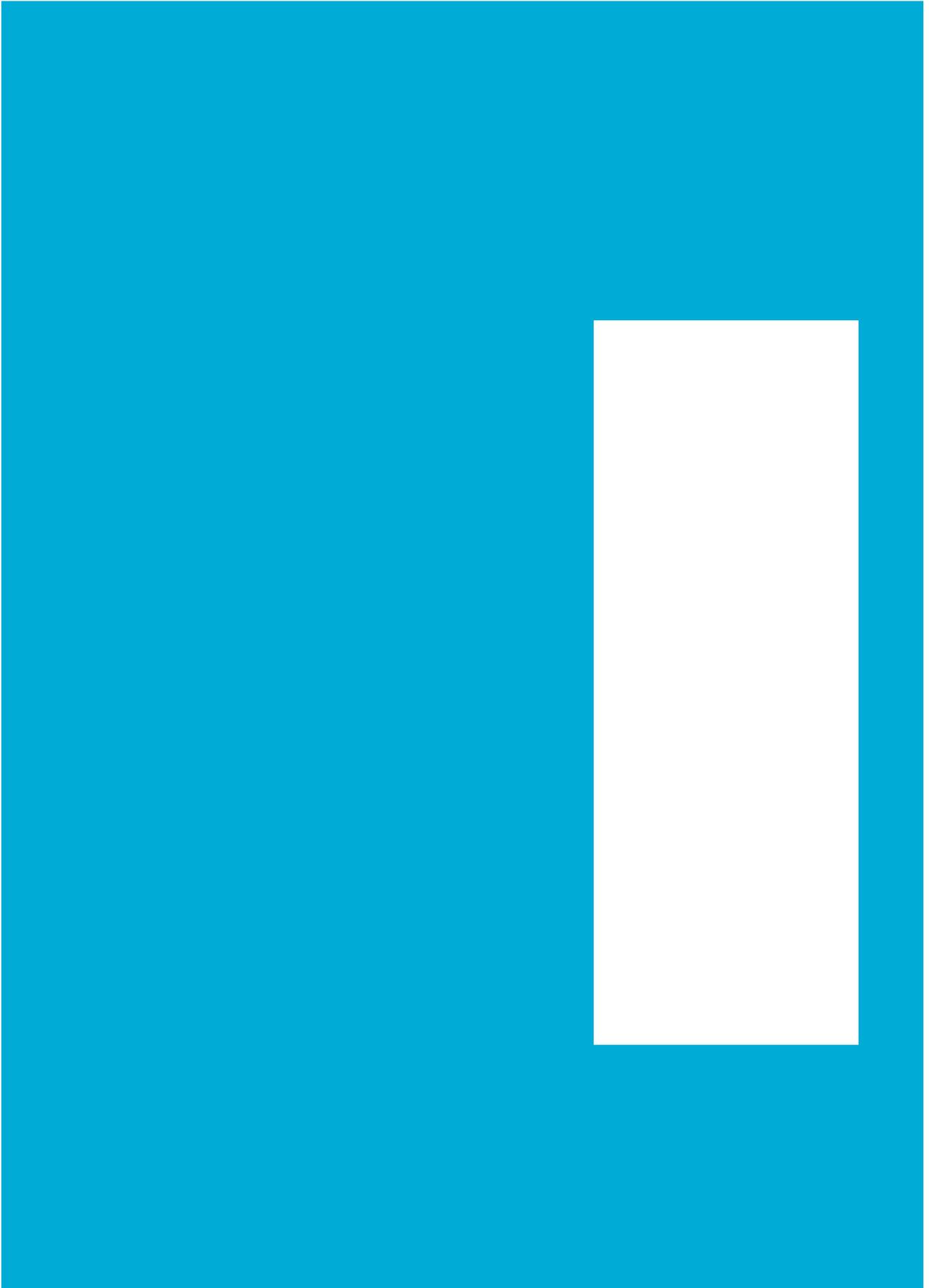
Il gruppo di lavoro cura altresì la corretta applicazione del presente protocollo, lo interpreta, esamina i problemi commessi e ne prospetta le soluzioni, individua le modalità di diffusione delle informazioni, promuove il monitoraggio delle azioni previste.

#### **Art. 4**

L'Ispettorato per l'Educazione Fisica e Sportiva - Coordinamento delle attività per gli studenti curerà il coordinamento di tutti gli adempimenti necessari all'esecuzione delle iniziative previste dal presente protocollo.

#### **Art. 5**

Il presente protocollo ha validità di tre anni dalla data di sottoscrizione e può essere, d'intesa tra le parti, modificato in ogni momento e rinnovato alla scadenza.





## Bambini e adolescenti nel mondo

### Le nuove generazioni in Bosnia Erzegovina

*«Maledetta guerra che mi ha separato dai miei amici, dispersi come perle nel mare. Penso sempre a loro chiedendomi se sono ancora vivi e dove sono. Mi domando se mi amano ancora come io li amo o se sono cambiati. Non riesco a capire perché ci hanno diviso, è solo perché abbiamo nomi diversi? E giuro a me stessa che li cercherò in tutto il mondo fino a quando non li avrò trovati e allora nessuno ci potrà più separare.»<sup>1</sup>*

La separazione di persone di nazionalità diverse, fino ad allora vissute insieme, è una delle eredità più tragiche della guerra che per quattro anni ha segnato la Bosnia Erzegovina; è il risultato della pulizia etnica perseguita attraverso anni di propaganda nazionalista; è ciò che faticosamente, e non senza nuove sofferenze e contraddizioni, si sta cercando di superare attraverso il rientro di rifugiati e sfollati nei luoghi dove vivevano prima della guerra.

Dell'illogicità della guerra bambini e ragazzi sono stati spesso non solo vittime, ma anche acuti osservatori. Da una ricerca sociale sugli effetti della guerra, condotta attraverso un'analisi dei temi svolti da più di mille bambini delle scuole di primo grado, emerge frequentemente oltre a una generale condanna del conflitto, un'incapacità di comprenderne le cause. Scrive un alunno di tredici anni: «La guerra è la cosa più terribile e più brutta ... Nessuno la voleva eppure è arrivata. Non riesco a capire chi dice che era inevitabile. Se è stata causata dall'odio tra le persone, allora mi chiedo se ero cieco da non vedere quell'odio prima. Chi ha potuto farlo divenire così grande in così poco tempo separando le persone le une dalle altre e portando disastri a tutti?»<sup>2</sup>

Dal 1992 al 1995 i quattro anni di guerra in Bosnia Erzegovina hanno marcato indelebilmente l'infanzia di una generazione. Molti bambini e ragazzi hanno subito giornalmente, per anni le violenze e la paura causate dalle bombe, gli

<sup>1</sup> Tratto dal racconto di una ragazza bosniaca di tredici anni in: Gutovic V., *War Reality and Its Reflection on Children's Psychological Life*, in *Children in and After the War, Psychological Research*, Banja Luka, Unicef, 2000, p. 69.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 68.

spari, la morte dei propri cari, la distruzione o la partenza dalla propria casa, la separazione dagli amici "dell'altro lato". Evidenti sono i sintomi di stress post-traumatici in molti bambini e ragazzi. Palpabile è il senso di disorientamento degli adolescenti.

La Bosnia Erzegovina era e continua a essere uno Stato multi-etnico. Da sempre terra di incontri e scontri di un gran numero di popoli differenti, laboratorio *ante litteram* del multi-etnico, per centinaia di anni territorio di confine tra l'oriente musulmano e l'occidente cristiano, teatro di terribili conflitti durante questo secolo.

Prima della guerra la popolazione ammontava, in base al censimento del 1991, a 4 milioni e 209.308 cittadini di cui il 43,7% s'identificava come musulmano-bosniaco (durante la guerra questa parte della popolazione verrà chiamata con il termine *Bosniak*), il 31,3% come serbo-bosniaco e il 17,3% come croato-bosniaco. Un ulteriore 7,7% apparteneva ad altri gruppi etnici o s'identificava come jugoslavo. Attualmente la composizione etnica è così variata: i Serbo-bosniaci rappresentano il 40%, i *Bosniak* il 38% e i Croati-bosniaci il 22%.

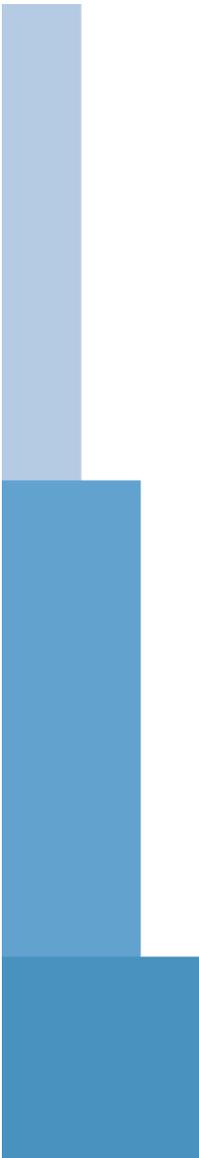
Lo stato jugoslavo comincia a disgregarsi già agli inizi degli anni Novanta con la proclamazione dell'indipendenza di Slovenia e Croazia. Gli scontri in Bosnia iniziano nel 1992 all'indomani del referendum sull'indipendenza.

Le principali vittime della guerra sono state le popolazioni civili che hanno subito perdite per 140.000 persone, almeno il 3% della popolazione, tra cui 16.000 bambini. 170.000 sono stati i feriti, mentre le stime più basse parlano di 20.000 donne violentate, tra cui anche ragazze minorenni. In alcuni casi le violenze sessuali hanno coinvolto anche uomini e ragazzi.

Dopo 4 anni di guerra gli accordi di Dayton hanno messo fine, non senza compromessi, al conflitto. Gli accordi riconoscono 3 nazionalità costituenti la Bosnia Erzegovina: *Bosniak*, serbo-bosniaca e croato-bosniaca e prevedono una complessa geografia istituzionale fondata sulla divisione dello Stato della Bosnia Erzegovina in due entità autonome: la Federazione di Bosnia Erzegovina (musulmano-croata) e la Repubblica Srpska. Tali entità godono di larghissima autonomia, ma hanno istituzioni comuni competenti per materie limitate tra cui politica estera, doganale e monetaria.

Punto cruciale degli accordi è il diritto di rifugiati e sfollati a rientrare nei luoghi dove vivevano prima della guerra; l'intento è quello di annullare i risultati della pulizia etnica. Dal 1996 a ora sono rientrati 360.748 rifugiati e 321.730 sfollati.

Gli accordi introducono inoltre nel Paese una serie di meccanismi di controllo del rispetto dei diritti umani co-gestiti dalle autorità locali e da rappresentanti delle organizzazioni internazionali. Fondamentale è, infatti, il ruolo giocato dalla comunità internazionale non solo in termini di aiuti economici, ma anche di coinvolgimento politico, al punto che si è parlato della più grande operazione di *peace-keeping* e *peace-building* fino ad allora mai realizzata.



### Le priorità per l'infanzia all'indomani del conflitto

All'indomani del conflitto molte sono le priorità che le autorità locali insieme alle organizzazioni internazionali si trovano ad affrontare nello sforzo di ricreare quelle condizioni che possano nuovamente consentire all'infanzia un normale sviluppo.

Dalla ricostituzione dei servizi sociali e sanitari, alla protezione dei bambini senza famiglia, ai programmi di informazione sulle mine antiuomo, al contrasto della violenza domestica fino alla ridefinizione di un sistema educativo non discriminatorio molte sono le sfide aperte.

Soprattutto quest'ultima rappresenta un obiettivo ineludibile se la Bosnia vuole tornare a essere uno Stato multi-etnico ove i ragazzi, appartenenti a ogni nazionalità, possano convivere pacificamente.

### I traumi psicologici subiti dai bambini durante la guerra

Le conseguenze soggettive della guerra sono spesso insufficientemente riconosciute negli accordi di pace e limitate sono le ricerche condotte sugli effetti della guerra sui bambini.

Quelle che sono state condotte in Bosnia hanno confermato, se mai ce ne fosse stato bisogno, gli effetti talora devastanti che la guerra ha avuto su bambini e ragazzi. Il primo dato che emerge fortemente è il terrore sperimentato dai bambini a causa della sproporzione tra l'entità delle minacce subite e le risorse a loro disposizione per farvi fronte.

Ricerche condotte al termine del conflitto hanno identificato in particolare tre categorie di traumi subiti dai bambini: blocchi psicofisici descritti dai bambini con l'espressione «mi sento congelato»; sovraccarichi emotivi espressi dalla frase «evito tutto quello che mi ricorda la guerra» e blocchi cognitivi descritti con l'espressione «la guerra mi ha reso solo e senza energia». Svariati programmi di recupero per aiutare i bambini a superare questi traumi vengono realizzati dai servizi sociali, dall'Unicef e da organizzazioni non governative.

Uno studio condotto su più di 700 ragazzi di 9 scuole secondarie della Repubblica Srpska ha mostrato, come era facile immaginare, che la guerra influisce negativamente sulla concentrazione e motivazione negli studi e anche dopo la fine del conflitto i voti ottenuti dagli alunni rimangono bassi.<sup>3</sup>

È interessante notare, in ogni caso, come i bambini che presentano sindromi da postconflitto, mostrino un maggiore apprezzamento per valori esistenziali, quali la pace e la sicurezza familiare, piuttosto che per i valori materiali, come indicato da una ricerca condotta nel 1995 su più di 1000 alunni delle scuole primarie di Banja Luka, nella Repubblica Srpska.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Savic J., Dimitrijevic S., *War Stress and Educational Achievement in Children in and After the War*, *Psychological Research*, op. cit., p. 57 ss.

<sup>4</sup> Milosavljevic B. et al., *War, the Warfare Environment and the Syndrome of War Psychic Trauma in Children*, in *Children in and After the War*, *Psychological Research*, op. cit., p. 15 ss.

Simili le reazioni degli adolescenti, molti dei quali sentono il loro futuro condizionato per sempre da eventi al di fuori del loro controllo ed esprimono questo sentimento con un senso di apatia e di mancanza di controllo verso il futuro. In alcuni casi i ragazzi si mostrano più cauti verso i pericoli, si dicono più soli, non riescono a dormire, in breve mostrano che il loro ottimismo di fondo è stato colpito. In altri casi reagiscono, invece, riversandosi nelle strade e nei locali esprimendo un forte desiderio di dimenticare gli orrori subiti e di recuperare i loro anni migliori.

Molti giovani vedono l'unica speranza nel lasciare il proprio Paese trattenuti solo dalla mancanza di mezzi economici o dall'attaccamento alla famiglia. C'è un continuo *drain-brain* dei più capaci verso l'Europa, l'America o l'Australia.

I traumi subiti dalla popolazione giovanile sono confermati anche da un aumento del tasso di delinquenza dei giovani, dei suicidi di questi ultimi, dell'uso di droghe e della violenza domestica. Come nel caso dei bambini è, comunque, incoraggiante il fatto che gli adolescenti mostrino - indipendentemente da età, sesso e tipo di traumi subiti - una preferenza per valori quali un mondo di pace, libertà, sicurezza familiare, vera amicizia e vita confortevole.<sup>5</sup>

### I bambini senza famiglia

La guerra ha chiaramente causato un aumento dei bambini senza famiglia. Molti di questi bambini sono stati evacuati durante la guerra non senza rischi per la loro sorte. L'esperta del Segretario generale delle Nazioni unite, Gracia Machel, scrive nel suo rapporto sull'impatto dei conflitti armati sui bambini che in Bosnia le evacuazioni sono state organizzate in fretta e in alcuni casi sono state gestite da gruppi dediti allo sfruttamento del mercato delle adozioni.<sup>6</sup>

Altri bambini che avevano perso i genitori hanno lasciato il Paese insieme ad altri membri della famiglia. Il problema si è imposto all'attenzione delle autorità locali e della comunità internazionale in particolare dopo i massacri di Srebrenica. In seguito a questi fatti si è, quindi, dato avvio a progetti per la registrazione dei bambini senza genitori.

Alla data dell'aprile 1998 c'erano in Bosnia 3.350 bambini che avevano perso entrambi i genitori di cui 2.800 nella Federazione e 550 nella Republika Srpska. La maggioranza di questi bambini vivono in famiglie allargate; 600 si trovano in istituzioni; altri ancora sono stati adottati o dati in affidamento. Tendenzialmente viene data una preferenza all'istituzionalizzazione vista come una soluzione definitiva piuttosto che come misura temporanea da sostituire con l'affidamento. Quest'ultimo è, infatti, ancora scarsamente sviluppato in Bosnia.

<sup>5</sup> Questo dato emerge da una ricerca condotta su un campione di 1479 adolescenti riportata in: M. M. M. M. M., *Personal Values of Adolescents After the War*, in *Children in and After the War, Psychological Research*, op. cit., p. 105 ss.

<sup>6</sup> A/51/306, 26 August 1996, *Promotion and Protection of the Rights of Children. Impact of Armed Conflict on Children*, Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Gracia Machel, submitted pursuant to General Assembly resolution 48/157, par. 75-76.

Una situazione del tutto particolare riguarda, poi, i cosiddetti “figli dell’odio”, i bambini nati dalle violenze sessuali. È questa un’area che rimane spesso coperta da un grande riserbo, se non da un voluto silenzio. Non si conoscono dati esaustivi sul numero di questi bambini, né sulla loro sorte. Le donne che hanno accettato o sono state costrette a partorirli preferiscono generalmente tacere sull’origine dei loro figli per la vergogna e per il timore dell’ostracismo sociale come testimoniano molti medici che le hanno assistite negli ospedali.

I bambini che non sono stati tenuti dalle madri, una parte sono stati dati in adozione nazionale o internazionale, altri sono stati abbandonati negli ospedali. Qualunque sia stata la decisione presa da queste donne, esse hanno subito terribili traumi che non sempre sono riuscite a superare. Non sono rari, infatti, i casi di donne vittime di squilibri mentali.

### La violenza contro donne e bambini

Dopo la guerra si è registrato in Bosnia un incremento della violenza domestica. Questo fenomeno non ha ancora nel Paese una definizione legale e la polizia ritiene spesso che non sia suo compito intervenire nella sfera domestica. In molti casi in cui la polizia viene a conoscenza di episodi di violenza domestica, a danno di donne e bambini, non vengono condotte indagini poiché queste possono essere iniziate solo da un giudice sulla base di una denuncia della vittima.

Un segno di progresso nell’attenzione verso questo problema viene dall’apertura nel Marzo 2000 da parte di una Ong di Sarajevo, “La prima ambasciata dei bambini” di una linea telefonica attiva 24 ore su 24 per assistere i minori vittime di violenze. L’organizzazione ha anche messo a disposizione una casa dove i ragazzi possono essere temporaneamente ospitati per sottrarsi alle violenze. Durante i primi due mesi gli operatori hanno ricevuto 362 chiamate, la maggior parte delle quali richiedevano consigli e informazioni. In particolare 58 bambini hanno detto di essere vittime di violenze e 2 hanno richiesto di essere temporaneamente ospitati nelle case di accoglienza. I tipi più comuni di violenza riportati sono stati: abuso sessuale (20 casi), violenza domestica (17 casi), molestie da parte degli insegnanti (7 casi), intolleranza religiosa e violenza psicologica (4 casi), minacce di morte (2 casi).

“La prima ambasciata dei bambini” si è anche fatta portavoce presso il Parlamento della Federazione della necessità di emendare gli articoli del Codice penale relativi agli abusi sessuali dei minori, in quanto le pene stabilite sarebbero troppo lievi.

A partire dalla primavera del 1999 è, inoltre, emersa e denunciata per la prima volta, un’ulteriore forma di violenza contro donne e minori, quello della tratta a scopo di prostituzione di donne, a volte anche minorenni, provenienti da Paesi dell’Europa dell’Est. Il mercato è favorito dagli scarsi controlli alla frontiera, dall’economia postbellica ed è tristemente attratto dalla presenza della comunità internazionale. La prima risposta data al problema dalle autorità locali, è stata addirittura punitiva nei confronti delle donne in quanto la *focus* della poli-

zia è stato sui reati commessi dalle donne e non piuttosto su quelli commessi contro le donne. Le vittime della tratta sono state spesso arrestate per prostituzione o per mancanza dei documenti di viaggio e in alcuni casi sono state deportate. Solo recentemente le autorità stanno cominciando ad attuare una politica favorevole alle vittime della tratta e, anche in seguito al coinvolgimento di alcune organizzazioni internazionali, sono stati avviati programmi di assistenza e riabilitazione.

### I programmi di informazione e sensibilizzazione sulle mine

Un'ulteriore emergenza creata dalla guerra è quella delle mine antiuomo disseminate ovunque durante il conflitto. Dal 1996 al 2000 si sono verificati in Bosnia a danno di bambini 268 incidenti, mortali e non, a causa dell'esplosione di mine. Per limitare tali incidenti, oltre all'opera di sminamento, sono stati avviati programmi di informazione e sensibilizzazione dei bambini verso i pericoli rappresentati dalle mine. I programmi sono generalmente condotti dalla Croce Rossa internazionale in stretta collaborazione con le sezioni locali dell'organizzazione e le autorità locali. I programmi rivolti all'infanzia vengono condotti nelle scuole dagli insegnanti a questo opportunamente formati. I metodi utilizzati prevedono molteplici forme espressive: dalle rappresentazioni teatrali a competizioni che partono dal livello locale per arrivare fino a quello nazionale, all'uso di film, fumetti, canzoni, poster e favole. Questi programmi si sono rivelati efficaci in quanto il numero di vittime colpite dalle mine è andato costantemente diminuendo negli anni successivi alla guerra.

### Il sistema educativo

Anche il sistema dell'istruzione ha subito drammatici mutamenti durante la guerra al punto tale che se esso non verrà modificato si corre il grave rischio di "educare" bambini e ragazzi alla diffidenza e all'odio etnico compromettendo così i tentativi di ritorno alla convivenza multietnica.

Storicamente la Jugoslavia ha consacrato un'attenzione particolare al sistema educativo. L'istruzione primaria per gli alunni dai 7 ai 15 anni era universale e gratuita. In base al censimento del 1991 si contavano in Bosnia Erzegovina su una popolazione di 4 milioni e 200.000 abitanti, 757.000 studenti e 50.000 tra insegnanti e personale amministrativo impiegato nelle scuole, che insieme rappresentavano il 3,5% della popolazione coinvolto nell'istruzione. In continuo declino era, però, la quota del PIL dedicata alle spese per il sistema educativo passata dal 5,6% nel 1975 al 3,3% nel 1989.

I metodi pedagogici utilizzati privilegiavano, inoltre, un approccio ideologico e un tipo di apprendimento passivo. Scarsa era, poi, la cultura dell'attenzione alla prima infanzia con una percentuale solo del 4% di bambini sotto i 6 anni frequentanti asili nido o scuole per l'infanzia.

La responsabilità dell'istruzione risiedeva in ogni singola repubblica con un coordinamento a livello federale. In Bosnia Erzegovina esisteva un unico sistema educativo, la lingua era il serbo-croato e veniva insegnato sia l'alfabeto latino che cirillico, anche se quest'ultimo era in declino.

Questo sistema si è completamente disgregato durante la guerra ed è stato sostituito da tre distinti sistemi educativi gestiti dalle autorità emergenti. Anche l'unità linguistica si è rotta e si sono venute a creare tre "lingue" distinte: il serbo-bosniaco, il croato-bosniaco e il bosniak. Nonostante le differenze siano state accentuate e i linguisti abbiano cercato di riscoprire o inventare nuovi termini la comprensione reciproca tra le tre "lingue" non presenta difficoltà.

Durante il conflitto nelle aree a maggioranza serba i libri venivano importati da Belgrado e la lingua di insegnamento era il serbo-bosniaco. Ugualmente nelle zone a maggioranza croata si utilizzavano i libri di Zagabria e la lingua parlata era il croato-bosniaco. Più difficile l'organizzazione del sistema educativo nelle zone bosniak dove i libri dovevano essere prodotti durante le pesanti condizioni dell'assedio di Sarajevo.

Oltre alla segregazione etnica, il sistema d'istruzione doveva confrontarsi con le difficoltà caratteristiche di un conflitto: scuole distrutte, danneggiate o utilizzate da militari o rifugiati, scarsità di fondi e materiali. L'iscrizione alle scuole elementari scendeva drammaticamente - da 28.000 del 1993-1994 a 7.000 del 1994-1995 - e così il numero degli insegnanti. Le lezioni si svolgevano spesso nei sottoscala e non di rado i ragazzi venivano presi di mira dai cecchini nel loro tragitto casa-scuola. Ciononostante, l'impegno e la determinazione di alunni e insegnanti hanno impedito che l'istruzione si interrompesse persino nei momenti più intensi del conflitto.

Uno dei fenomeni più tragici era quello che vedeva i ragazzi più grandi abbandonare la scuola per prendere le armi nonostante l'approvazione di una legge che intimava ai soldati minorenni di riprendere l'istruzione.

All'indomani del conflitto tra le tristi eredità vi è, quindi, anche quella di un sistema educativo etnicamente segregato. Attualmente ogni municipalità sceglie quale dei tre sistemi adottare in base alla composizione etnica della maggioranza della sua popolazione, cosa che comporta notevoli problemi per i ragazzi appartenenti alle minoranze. Se da un punto di vista legale non esiste alcuna legge discriminatoria, si registra senz'altro una discriminazione *de facto*. Rapporti dell'Alto rappresentante<sup>7</sup> - responsabile per l'attuazione degli aspetti civili degli Accordi di Dayton - e del Consiglio d'Europa, indicano che nonostante le assicurazioni date dalle autorità locali si contano molti esempi di discriminazione.

---

<sup>7</sup> Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina HRCC Human Rights Quarterly and Monthly Reports, consultabili sul sito web: <http://www.ohr.int>

Nella Repubblica Srpska i bambini delle minoranze croato-bosniaca e bosniak sono costretti a seguire il curriculum serbo-bosniaco, mentre in alcune zone la conoscenza del cirillico e l'essere figli di veterani di guerra risultano fattori di preferenza per l'ammissione alle scuole secondarie.

In maniera simile nella Federazione croato-musulmana si sono registrati casi di discriminazione all'inizio dell'attuale anno accademico: a Zepce, municipalità a maggioranza croata, circa 300 bambini di rifugiati bosniak non hanno potuto frequentare la scuola e le stesse difficoltà sono state incontrate da 250 bambini figli di rifugiati croato-bosniaci nella cittadina di Bugojno a maggioranza bosniak.

La risposta data più di frequente a simili situazioni è stata la creazione di un sistema di istruzione parallelo in case private. Il problema è poi acuito dal fatto che non esiste un mutuo riconoscimento dei titoli ottenuti nei tre sistemi scolastici.

Uno dei maggiori problemi creati da un sistema educativo etnicamente segregato è l'insegnamento della storia. Il suo potenziale impatto sulla società è, infatti, enorme. Il punto più delicato riguarda la storia del recente conflitto considerato dai Bosniak come atto di aggressione, dai Serbo-bosniaci come guerra civile e dai Croato-bosniaci come guerra di liberazione. Uno studio condotto dall'Unesco ha identificato i seguenti elementi come inaccettabili nei tre curriculum: in quello bosniak la formazione militare impartita agli alunni e la visione della storia bosniak come quella di un popolo sistematicamente vittima di aggressione, genocidio e pulizia etnica; per il curriculum croato-bosniaco la sua identificazione con la Repubblica di Croazia e una tendenza a ignorare le altre nazionalità; per il curriculum serbo-bosniaco la formazione militare degli alunni, il riferimento continuo alla Serbia e alla Repubblica Federale Jugoslava oltretutto la non considerazione delle altre due nazionalità.

Il problema non sembra attualmente risolvibile al punto che l'Alto rappresentante e il Consiglio d'Europa hanno proposto una moratoria sull'insegnamento della storia recente, in modo da permettere agli storici locali di tutti i gruppi etnici di elaborare insieme a storici di altri Paesi una versione della storia recente accettata da tutte le nazionalità. La proposta è stata ricevuta con estremo sospetto e reticenza dalle autorità di tutte le parti, ma la comunità internazionale continua a considerarla come l'unica soluzione possibile.

La necessità di superare l'attuale sistema educativo etnicamente segregato è considerata un'alta priorità dalla comunità internazionale e costituisce una delle condizioni necessarie per l'accesso della Bosnia Erzegovina al Consiglio d'Europa. Per questo l'Alto rappresentante e il Consiglio d'Europa hanno convenuto nel maggio 2000 una Conferenza dei ministri per l'istruzione in cui è stata firmata una dichiarazione e un accordo. Il punto chiave dell'accordo è l'impegno a fare dell'educazione uno strumento di unione e tolleranza e non di divisione tra le comunità, attraverso la creazione per l'anno accademico 2000-2001 di un

sistema educativo fondato sul modello svizzero in cui ogni nazionalità sviluppi moduli curriculari sulla propria eredità culturale e linguistica da integrarsi con i curricula delle altre due nazionalità. Attenzione dovrà anche essere rivolta alle minoranze dei Roma, Sinti e altre la cui situazione è rimasta insoluta poiché gli Accordi di Dayton non le riconoscono come nazionalità costituenti.

Elementi fondamentali di questo nuovo sistema educativo dovranno essere:

- l'introduzione di elementi condivisi per sviluppare un senso di identità e cittadinanza bosniache comuni;
- l'insegnamento dell'alfabeto latino e cirillico, dell'eredità linguistica delle tre comunità e delle principali religioni praticate nel Paese;
- la revisione dei libri scolastici al fine di rimuovere i materiali offensivi e l'eliminazione entro il giugno 2002 dei libri importati da Zagabria e Belgrado;
- il mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche degli insegnanti in tutto il Paese e l'impiego graduale di insegnanti di altre nazionalità al fine di garantire un insegnamento non discriminatorio nei confronti degli alunni appartenenti alle minoranze;
- l'introduzione di un nuovo corso sui diritti umani e l'educazione civica basato sui materiali del Consiglio d'Europa, Unesco e Civitas International.

Da una prima ricognizione sul rispetto degli impegni presi, si riscontra un comportamento ostruzionista da parte dei ministri per l'istruzione delle due entità che ostacolano in particolare la realizzazione dei "moduli curriculari sulla lingua, letteratura, cultura e cultura delle religioni" sulla base della motivazione che queste metterebbero in pericolo l'identità del popolo serbo-bosniaco e croato-bosniaco. Il viceministro croato della Federazione si oppone anche all'insegnamento dell'alfabeto cirillico prima del 4° grado delle scuole elementari in base a presunte motivazioni pedagogiche e ritiene necessaria la segregazione etnica per proteggere i Croato-bosniaci che dopo la guerra sono passati da 750.000 a 400.000.

Nell'analisi dell'Alto rappresentante sul rispetto della Bosnia Erzegovina delle condizioni per accedere al Consiglio d'Europa alla data del Luglio 2000, i progressi compiuti nell'ambito dell'istruzione vengono complessivamente considerati insoddisfacenti.<sup>8</sup>

La segregazione etnica persiste, infatti, inibendo il ritorno sostenibile delle minoranze e incoraggiando una futura destabilizzazione attraverso la radicalizzazione di un'altra generazione di cittadini.

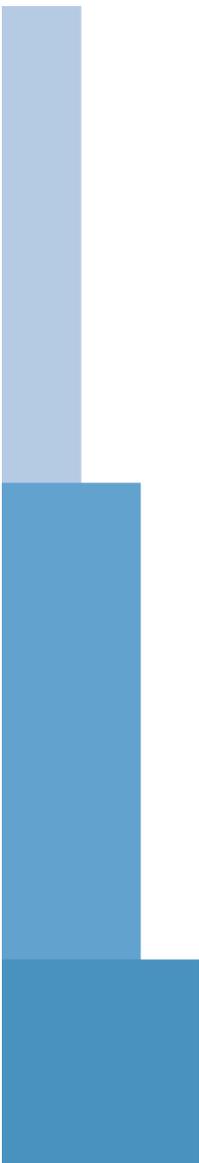
Ciononostante sostanziali progressi si registrano nella revisione dei testi scolastici grazie all'ampio lavoro di esperti locali operanti in collaborazione con una Commissione internazionale indipendente.

---

<sup>8</sup> Nel rapporto si precisa che la valutazione espressa intende solo fornire un aggiornamento sui fatti e non rappresenta in alcun modo un'opinione sui tempi e sull'opportunità di un eventuale accesso della Bosnia Erzegovina al Consiglio d'Europa.

Fa ben sperare, inoltre, la risoluzione di alcuni casi problematici nella Federazione musulmano-croata tra cui quello altamente simbolico della scuola *Gymnasija* di Mostar che, insieme ad altri edifici, forma un muro *de facto* che divide la città in due parti. La scuola sarà ora condivisa dalle due comunità bosniak e croato-bosniaca e si spera possa rappresentare un luogo di riconciliazione e un laboratorio di multiethnicità.

Di fronte alle nuove generazioni sta la sfida di ricostituire in Bosnia un vero stato multiethnico. Affinché ciò sia possibile le autorità e la società tutta devono a bambini e ragazzi un'educazione libera da odi e pregiudizi etnici senza la quale questa sfida rischia di rivelarsi persa in partenza.



## Esperienze in Italia

### I progetti per i bambini e gli adolescenti stranieri

Nell'ultimo quinquennio, anche in seguito alle tre crisi balcaniche causate dai conflitti scatenatisi in Bosnia, Albania e Kosovo, l'attenzione dell'opinione pubblica è stata spesso richiamata sul fenomeno dell'immigrazione. Per far fronte alle nuove esigenze di accoglienza e integrazione sociale poste dal sempre maggior numero di minori stranieri che giungono in Italia, lo Stato e le Regioni sono intervenute su più fronti utilizzando, tra gli altri, gli strumenti e le risorse messi a disposizione con le leggi 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* e 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

L'insieme delle iniziative assunte a favore dei minori stranieri presenti in Italia si è coniugato con i principi introdotti dalla legge di ratifica della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, che ha affermato il principio secondo cui anche in Italia, i minori che sono privi di cittadinanza o di regolare permesso di soggiorno, sono innanzi tutto dei bambini e degli adolescenti. Questa dichiarazione non è certo un fatto scontato e privo di conseguenze, in particolare nel caso di stranieri minorenni in situazione irregolare. Infatti se un clandestino adulto ha diritto ai soli servizi di carattere sociosanitario ritenuti indispensabili, un minore invece ha diritto a tutti quelli riconosciuti normalmente ai suoi coetanei "regolari".

La legge 285/97 ha finanziato molte iniziative che hanno inteso ampliare, consolidare o innovare la rete di opportunità e servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, sia in una veste promozionale sia di tutela, di accoglienza, di prevenzione, di cura o di recupero. Nell'insieme delle progettualità sviluppate hanno trovato posto anche interventi specificatamente rivolti a minori stranieri.

In base ai dati in possesso del Centro nazionale presenti nella banca dati dei progetti 285 al 30 ottobre 2000, sul totale dei 2.841 progetti finanziati, quelli che indicano fra la popolazione *target* anche i minori stranieri sono 134, pari al 4,7% del totale dei progetti.

Una percentuale non certo elevata, che però potrebbe aumentare considerevolmente se si considerasse l'insieme dei progetti che si rivolgono in modo generale a tutta la popolazione minorile - si pensi a iniziative con una bassa soglia di accesso come un centro di aggregazione o un laboratorio a cui si accede liberamente senza particolari filtri legati al genere, alla condizione sociale, alla forma di disagio espressa o ad altro - e che quindi comprendono anche i minori stranieri.

Per condurre un tale esame si dovrebbe disporre di dati di monitoraggio provenienti da tutti i piani e progetti, in grado di informarci dettagliatamente sulla tipologia e il numero di utenti coinvolti, nonché di rapporti di valutazione in grado di dirci se i risultati previsti dai progetti siano stati conseguiti o meno.

In mancanza di tali rilevazioni per tutto il territorio nazionale, può comunque essere utile esaminare il livello di diffusione dei progetti specificamente rivolti ai minori stranieri, attraverso l'esame delle tipologie di intervento così come codificate nella banca dati sulla legge 285/97. Quello che si rileva così facendo sono, quindi, le intenzioni progettuali e i possibili risultati che con i vari interventi si dichiara di voler raggiungere. Così ridefinito il campo di indagine, si osserva che i progetti che si rivolgono in modo specifico ai minori stranieri sono in totale 115, pari al 4% del totale, realizzati in 15 regioni su 20.

### Analisi dei progetti

Prima di iniziare l'esame della distribuzione territoriale di questi progetti occorre fin da subito registrare una scarsa attenzione alla specificità di genere, un dato peraltro comune a tutto l'insieme delle progettualità realizzate con i finanziamenti dalla legge. Infatti sono meno di 10 i progetti che dichiarano di rivolgere espressamente le loro azioni a favore delle bambine, delle ragazze o delle madri straniere. Un'attenzione che invece avrebbe dovuto essere maggiore, tenendo conto che gli ostacoli lungo il percorso di integrazione del minore immigrato possono incontrare sicuramente maggiori difficoltà se il soggetto in questione è di sesso femminile, in virtù di cause di carattere socio-antropologiche e religiose legate alla cultura d'origine.

### Distribuzione territoriale dei progetti

Dal punto di vista della ripartizione territoriale, le regioni nelle quali è stato realizzato il maggior numero di progetti specificatamente rivolti a minori stranieri sono: il Veneto con 18 progetti, la Toscana con 17, la Lombardia e l'Emilia-Romagna ciascuna con 14 e il Piemonte con 11. Mentre non sono stati fatti progetti in 5 regioni: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Molise, Basilicata e Sardegna. A livello macro-regionale si può osservare una maggiore attenzione delle regioni del Nord (33% per il Nord-est e 24,3% nel Nord-ovest) e del Centro (23%), piuttosto che al Sud (13%) o nelle Isole (6,1%).

È interessante notare come circa un terzo dei progetti sui minori stranieri siano stati realizzati complessivamente nelle città riservatarie e quanto questo valore sia rilevante per alcune regioni: i sette progetti presentati nel Lazio sono stati realizzati tutti a Roma, così come la proporzione è di nove su undici a Torino per il Piemonte, di cinque su quattordici a Bologna per l'Emilia Romagna, di tre su sette a Napoli per la Campania e di quattro su diciassette a Firenze per la Toscana. Questo fenomeno è assolutamente comprensibile se si prendono in considerazione gli aspetti di multiethnicità, di certo più diffusi nelle aree metropolitane piuttosto che nei Comuni degli ambiti territoriali, e conferma indirettamente la scelta di attribuire un canale di finanziamento privilegiato alle città riservatarie.

**Tavola 1. Progetti per minori stranieri per Regioni, ambiti territoriali, città riservatarie e ripartizioni territoriali**

Regioni	Ambiti		Città		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	2	2,6	9	24,3	11	9,6
Lombardia	11	14,1	3	8,1	14	12,2
Liguria	2	2,6	1	2,7	3	2,6
<b>Nord-Ovest</b>	<b>5</b>	<b>19,2</b>	<b>13</b>	<b>35,1</b>	<b>28</b>	<b>24,3</b>
Veneto	15	19,2	3	8,1	18	15,7
Friuli-Venezia Giulia	6	7,7			6	5,2
Emilia-Romagna	9	11,5	5	13,5	14	12,2
<b>Nord-Est</b>	<b>30</b>	<b>38,5</b>	<b>8</b>	<b>21,6</b>	<b>38</b>	<b>33,0</b>
Toscana	13	16,7	4	10,8	17	14,8
Umbria	1	1,3			1	0,9
Marche	2	2,6			2	1,7
Lazio	-	-	7	18,9	7	6,1
<b>Centro</b>	<b>16</b>	<b>20,5</b>	<b>1</b>	<b>29,7</b>	<b>27</b>	<b>23,5</b>
Abruzzo	2	2,6			2	1,7
Campania	4	5,1	3	8,1	7	6,1
Puglia	5	6,4			5	4,3
Calabria	-	-	1	2,7	7	6,1
<b>Sud</b>	<b>11</b>	<b>14,1</b>	<b>4</b>	<b>10,8</b>	<b>15</b>	<b>13,0</b>
Sicilia	6	7,7	1	2,7	7	6,1
Isole	6	7,7	1	2,7	7	6,1
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>67,8</b>	<b>37</b>	<b>32,2</b>	<b>115</b>	<b>100,0</b>

#### I soggetti attuatori dei progetti

In relazione alla tipologia dei soggetti attuatori, l'insieme dei progetti rivolti a minori stranieri rispecchia i *trend* seguiti sia a livello nazionale che a livello regionale.

Tra i soggetti istituzionali nettissima è la prevalenza dei Comuni, il cui impegno gestionale, esclusivo o partecipato, si è verificato nel 90% dei casi. Come per gli altri settori di intervento che la legge 285/97 ha interessato, subito dopo i Comuni, si trovano le aziende Usl (50%) e le scuole (42,%).

Anche tra i soggetti non istituzionali le tendenze generali vengono rispettate: alla realizzazione dei progetti hanno partecipato le associazioni per il 54% dei casi, le cooperative per il 25% e gli enti morali e/o religiosi per il 14%.

#### Gli interventi

La quantità d'interventi che i progetti hanno dichiarato di voler realizzare non è molto consistente, se si pensa che a fronte di 115 progetti sono stati catalogati 139 interventi, un dato che mediamente è al disotto di quello fatto registrare dall'insieme delle progettualità finanziate dalla legge che vede in media oltre due interventi per ogni progetto.

Tuttavia la gamma di iniziative è invece abbastanza diversificata. Cercando di raggruppare in macroaree le tipologie codificate nella banca dati del Centro nazionale, tra quelle riferite a interventi per i minori stranieri, si possono ottenere quattro raggruppamenti che possiamo per comodità denominare con tipologia A, B, C, D.

Al primo gruppo afferiscono tutte le tipologie di intervento che hanno come finalità preminente l'integrazione sociale - nel senso più ampio del termine - dei

minori stranieri e delle loro famiglie. Sono comprese in questa area una molteplicità di tipologie di intervento e per questo è anche la più numerosa. La tipologia A raggruppa il 67,6% degli interventi ed è la prevalente in tutte le ripartizioni territoriali. Anche in questo caso – come per i progetti – le regioni del Nord e del Centro presentano il maggior numero di interventi (20 al Centro, 27 nel Nord-ovest, 33 nel Nord-est). I “fulcri” dell’integrazione sono rappresentati dal mondo scolastico e linguistico, da quello territoriale e familiare.

Molti interventi infatti realizzano corsi di alfabetizzazione o sostegno linguistico sia per i bambini che per i genitori stranieri, oppure appositi percorsi di inserimento scolastico e sostegno didattico attraverso l’uso di mediatori culturali, interpreti, ma si interviene anche cercando di migliorare la capacità di comprensione e accoglienza delle culture “altre” attraverso corsi di educazione interculturale per insegnanti e operatori.

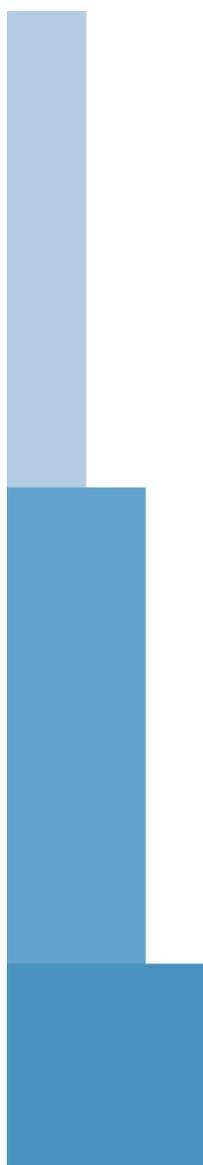
L’integrazione passa, oltre che attraverso la scuola e i percorsi di istruzione, tramite il territorio con i suoi servizi sociali. Gli interventi hanno previsto l’apertura di centri di accoglienza, informazione e orientamento per i minori stranieri e le loro famiglie, in grado di fornire indicazioni utili sui servizi e le opportunità presenti nel territorio, di agevolare la ricerca del lavoro e di alloggi, come pure centri educativi diurni o interventi formativi sui minori, sulla relazione per la gestione dei conflitti e l’accettazione della diversità.

Infine, l’integrazione ha puntato anche sul sistema famiglia, oltre che tramite i servizi del territorio e i corsi di alfabetizzazione, attraverso iniziative di sostegno psicologico alle madri e alle coppie miste con figli e favorendo la creazione di reti di solidarietà sia tra famiglie della stessa etnia sia miste.

Nella tipologia B sono stati compresi gli interventi finalizzati alla realizzazione di servizi per il tempo libero comprendenti laboratori extrascolastici, iniziative di animazione, centri ricreativi, creazione di gruppi informali, servizi per la prima infanzia e luoghi di aggregazione per adolescenti, che hanno rimodulato il loro progetto educativo in modo tale da favorire esperienze di apprendimento e socializzazione, favorendo la compartecipazione di minori stranieri e italiani alla realizzazione di attività, alla promozione di esperienze di partecipazione politica e rappresentanza dei diritti. Questa tipologia raccoglie il 14,4% degli interventi concentrati prevalentemente al Centro e al Nord.

Nell’area C sono stati considerati quegli interventi con finalità marcatamente preventiva, tesi a evitare l’inserimento in istituto dei minori stranieri a rischio di marginalità e devianza o in situazione di rischio a livello familiare. Questa tipologia raccoglie solo il 5,8% degli interventi sui minori stranieri. Un dato che fa pensare, se si considera che il fenomeno della microcriminalità minorile degli stranieri è in aumento e che avrebbe richiesto maggiore attenzione complessivamente e in particolare nelle regioni del Nord, dove si concentra la maggior parte delle denunce di reato contro i minori stranieri e dove invece non risulta nessun intervento, in particolare, nelle regioni del Nord-ovest.

Infine la tipologia D, che raggruppa il 12,2% degli interventi, comprende azioni finalizzate al mantenimento dei legami con la cultura di origine. In questi casi si è cercato di attivare un’interazione fra i modelli culturali d’origine e quelli



acquisiti in seguito all'esperienza migratoria, per esempio recuperando l'insegnamento della lingua madre e della cultura di origine, la creazione di biblioteche interculturali, di "luoghi etnici" per l'aggregazione di adulti e minori, corsi di formazione e di sensibilizzazione sui temi della mondialità e dello sviluppo.

**Tavola 2. Interventi per minori stranieri per tipologia e ripartizioni territoriali**

	Interventi													
	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale interventi	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	27	77,1	19,4	5	14,3	3,60	0	0,00	0,0	3	8,57	2,16	35	25,2
Nord-est	33	68,8	23,7	6	12,5	4,32	4	8,33	2,9	5	10,42	3,60	48	34,5
Centro	20	58,8	14,4	8	23,5	5,76	2	5,88	1,4	6	17,65	4,32	34	24,5
Sud	9	60,0	6,5	1	6,7	0,72	2	13,33	1,4	1	6,67	0,72	15	10,8
Isole	5	71,4	3,6	0	0,0	0,00	0	0,00	0,0	2	28,57	1,44	7	5,0
<b>Totale</b>	<b>94</b>		<b>67,6</b>	<b>20</b>		<b>14,4</b>	<b>8</b>		<b>5,8</b>	<b>17</b>		<b>12,2</b>	<b>139</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 3. Interventi per minori stranieri, negli ambiti territoriali per tipologia e ripartizioni territoriali**

	Interventi													
	Tipologia A			Tipologia B			Tipologia C			Tipologia D			Totale interventi	
	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	% area territ.	% Italia	v.a.	%
Nord-ovest	17	81,0	17,5	3	14,3	3,09	0	0,0	0,0	1	4,76	1,0	21	21,6
Nord-est	24	61,5	24,7	6	15,4	6,19	4	10,3	4,1	5	12,82	5,2	39	40,2
Centro	13	59,1	13,4	5	22,7	5,15	0	0,0	0,0	4	18,18	4,1	22	22,7
Sud	6	66,7	6,2	0	0,0	0,00	2	22,2	2,1	1	11,11	1,0	9	9,3
Isole	4	66,7	4,1	0	0,0	0,00	0	0,0	0,0	2	33,33	2,1	6	6,2
<b>Totale</b>	<b>64</b>		<b>66,0</b>	<b>14</b>		<b>14,4</b>	<b>6</b>		<b>6,2</b>	<b>13</b>		<b>13,4</b>	<b>97</b>	<b>100,0</b>

**Tavola 4. Interventi per minori stranieri in città riservatarie per tipologia**

Città riservataria	Tipologia A	Tipologia B	Tipologia C	Tipologia D	Totale interventi
Bari					
Bologna	5				5
Brindisi					
Cagliari					
Catania					
Firenze	2	1	2	1	6
Genova	1	1			2
Milano	1	1		1	3
Napoli	3				3
Palermo	1				1
Reggio Calabria		1			1
Roma	5	2		1	8
Taranto					
Torino	8			1	9
Venezia	4				4
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>42</b>

## Conclusioni

Allo stesso modo che per altri ambiti di azione, alla legge 28.5/97 va l'indubbio merito di avere reso possibile la concretizzazione della ratifica italiana della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

Come accennato in apertura di articolo, sulla base dei dati disponibili non è possibile compiere un'analisi esaustiva dei progetti rivolti a minori stranieri in assenza di dati provenienti da azioni specifiche di monitoraggio su tutti i piani territoriali. Ci sono molti progetti che ovviamente si rivolgono a tutti i minori e quindi anche a coloro che italiani (nel senso della cittadinanza giuridica) non sono. E questo fa sì che tanti progetti, comprendenti tra i beneficiari anche minori stranieri, non risultano in questa breve rassegna.

In secondo luogo, va chiarito che la documentazione a disposizione attesta ai progetti presentati e finanziati, non ai risultati che questi hanno ottenuto. È questa un'annotazione sostanziale in quanto la loro realizzazione può non aver seguito passo per passo quanto in fase progettuale si era ipotizzato di fare. Un'eventualità che, peraltro, fa parte del normale ciclo di realizzazione del programma di un progetto, che chiede di riorientare la propria azione nel momento in cui ci si accorge che i bisogni presupposti in fase progettuale sono cambiati oppure non sono più prioritari rispetto alle reali esigenze.

L'ingerenza di questi limiti analitici non impedisce comunque di trarre alcune considerazioni.

Il finanziamento di progetti specificatamente rivolti a minori stranieri è comunque un segnale chiaro da parte di quelle istituzioni che, in alcuni casi e in alcune aree, hanno preferito sostenere questo tipo di intervento piuttosto che altri, compiendo una palese scelta di priorità in questa direzione.

Riguardo alle tipologie di intervento, occorre osservare che la netta prevalenza di interventi direttamente finalizzati all'integrazione sociale dei minori stranieri - molto spesso anche congiuntamente a quella delle loro famiglie - trova fondate ragioni in un Paese nel quale l'immigrazione è un fenomeno ancora relativamente recente. In altri Stati dalla storia migratoria assai più datata (la Francia, la Germania, la Gran Bretagna, ad esempio) le problematiche inerenti l'infanzia e l'adolescenza delle famiglie immigrate travalicano dalla dimensione integrativa, sconfinando spesso in aree fenomeniche che interessano di norma anche l'infanzia e l'adolescenza degli "autoctoni", per esempio la prevenzione del disagio, la socializzazione, l'educazione informale.

L'integrazione ricercata dalla maggioranza degli interventi italiani, invece, è un'integrazione ancora di primo livello, più orientata verso un'azione di accoglienza (anche se non prettamente di "emergenza") piuttosto che volta a strutturare stabili percorsi di socializzazione. L'urgente, come in tanti altri settori, sposta l'importante, e lo fa legittimamente, considerate le condizioni storico-contestuali italiane, ma sarebbe altresì necessario assicurarsi che questo approccio non diventi componente strutturale delle politiche sociali in materia di minori stranieri.

## **Convegni e seminari (luglio - settembre 2000)**

*Si segnalano di seguito i convegni e i seminari dei quali è stata data comunicazione al Centro nazionale nel periodo indicato.*

### **Roma, 11 luglio 2000**

#### **Infanzia Roma 2000 - Primo rapporto cittadino sull'infanzia**

*Seminario*

*Organizzato da:* Osservatorio comunale per l'infanzia

### **Livorno, 5-6-7-11-12-13 settembre 2000**

#### **Progettare, documentare ed archiviare azioni educative**

*Corso di formazione per insegnanti della scuola dell'obbligo - Scuola elementare*

*Organizzato da:* P.I.A. Progetto integrato di area Centro di documentazione servizi e risorse educative Il satellite

*Con il patrocinio di:* Comune di Livorno, Provveditorato agli studi di Livorno

*Per informazioni:* Comune di Livorno - Funzione C.I.A.F. tel. 0586/26411

### **Livorno, 4-5-6-11-12-13 settembre 2000**

#### **Progettare, documentare ed archiviare azioni educative**

*Corso di formazione per insegnanti della scuola dell'obbligo - Scuola media inferiore*

*Organizzato da:* P.I.A. Progetto integrato di area Centro di documentazione servizi e risorse educative Il satellite

*Con il patrocinio di:* Comune di Livorno, Provveditorato agli studi di Livorno

*Per informazioni:* Comune di Livorno - Funzione C.I.A.F. tel. 0586/26411

### **Firenze, 22 settembre 2000**

#### **Sessualità, procreazione, nascita: una proposta delle donne Verdi**

*Seminario*

*Organizzato da:* Federazione dei Verdi

*Per informazioni:* Segreteria organizzativa, resp. Elena Mazza, tel. 055/2347390-055/2387323, e-mail: federazione@verdi.it - www.verdi.it

### **Napoli, 22 settembre 2000**

#### **Cento domande, cento risposte**

*Convegno*

*Organizzato da:* Consorzio nazionale della cooperazione sociale Gino Matterelli, Progetto Now Demetra

*Con il patrocinio di:* Assessorato regionale della Campania per le politiche sociali

*Per informazioni:* CGM sede di Roma tel. 06/47825132 - sede di Brescia 030/2893411, web: www.retecgm.org, e-mail stampa@consorzioCGM.it

**Roma, 21-23 settembre 2000**

**Ascoltami**

*Seminario di studio*

*Organizzato da:* Opera nazionale per le Città dei ragazzi e dalla Boys' Towns of Italy, Inc., l'Équipe del consultorio della Città dei ragazzi di Roma

*Con il patrocinio di:* Ministero per la solidarietà sociale, Regione Lazio, Assessorato politiche per la qualità della vita, Provincia di Roma, Assessorato ai servizi sociali, Comune di Roma, Assessorato alle politiche sociali, Comune di Roma, Assessorato alle politiche educative

*Per informazioni:* Responsabile Consultorio dott.ssa Sabrina Margaglione Largo Città dei Ragazzi, 1- 00163 Roma, tel. 06/65665.1 fax 06/65771326, e-mail: [consultorio@citrag.it](mailto:consultorio@citrag.it) - web: [www.citrag.it/consultorio](http://www.citrag.it/consultorio)

**Roveredo in Piano (PN), 29 settembre 2000**

**Educazione alla comunità - La persona nel gruppo, il gruppo per la persona**

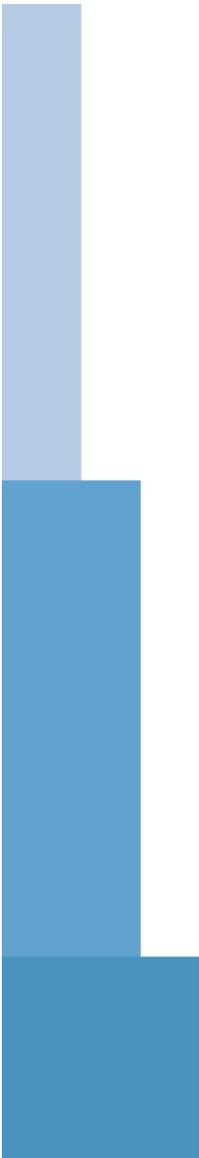
*Seminario di studio*

*Organizzato da:* Comune di Roveredo in piano - Progetto giovani

*Con il patrocinio di:* Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, Dipartimento per le politiche comunitarie, Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia di Pordenone

*In collaborazione con:* SO.I.S Sezione regionale Friuli Venezia Giulia

*Per informazioni:* Segreteria organizzativa tel. e fax 0434/94004, e-mail: [roveredo@tin.it](mailto:roveredo@tin.it) - web: [www.freeweb.org/varie/comroveredoinpiano](http://www.freeweb.org/varie/comroveredoinpiano)



## Attività del Centro nazionale (luglio – settembre 2000)

### Statistiche interne

Le attività svolte dal Centro nazionale di documentazione trovano ampia visibilità attraverso le pubblicazioni e il sito web *www.minori.it*. Collegandosi al sito è possibile: ottenere informazioni aggiornate su eventi, convegni, seminari e corsi di formazione; consultare tutte le pubblicazioni prodotte dal Centro; accedere ad un sistema informativo, suddiviso per ambiti, che permette di compiere ricerche bibliografiche sulla documentazione acquisita; consultare la produzione normativa a livello nazionale ed europeo, i dati statistici elaborati dal Centro e la banca dati relativa alla documentazione delle attività realizzate in ambito territoriale ex legge 285/97.

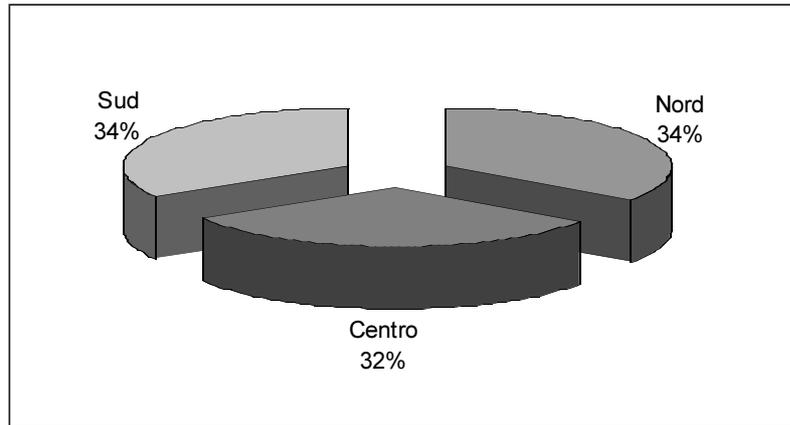
Ogni nuova pubblicazione prodotta viene distribuita in modo capillare ad istituzioni, enti locali, servizi ed operatori del terzo settore. Dal novembre 1998 le pubblicazioni vengono raccolte periodicamente anche su Cd-Rom: il materiale cartaceo ed elettronico viene inviato, su richiesta, fino ad esaurimento della disponibilità.

Per valutare il grado d'interesse e l'utilità delle proposte del Centro, è stato introdotto da tempo un sistema di monitoraggio che consente di verificare le richieste più frequenti e gli accessi al sito Internet. Di seguito si riportano schematicamente alcuni dei "numeri" relativi sia agli invii di documentazione sia alle consultazioni del sito web.

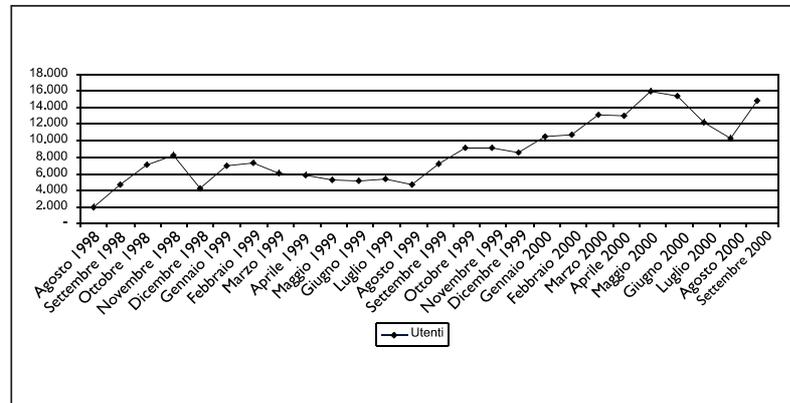
### Pubblicazioni inviate su richiesta (settembre 2000)

Pubblicazioni	n.
Cd-rom (seconda edizione)	51
Atti della Conferenza nazionale 1999	30
Quaderno n. 12	20
Quaderno n. 11	19
Quaderno n. 9	18
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97	13
I diritti attuati. Secondo rapporto italiano all'Onu	41
Quaderno n. 13	28
Il calamaio e l'arcobaleno Orientamenti per la L. 285/97	890
Cittadini in crescita n. 1	207
Quaderno n. 16	342
Rassegna bibliografica n. 2/2000	21
Quaderno n. 14	33
Quaderno n. 15	29
Cd-rom Il calamaio e l'arcobaleno	101
<b>Totale complessivo</b>	<b>1843</b>

**Provenienza territoriale delle richieste di pubblicazioni (settembre 2000)**



**Flusso mensile del numero di utenti del sito web (agosto 1998 - settembre 2000)**



**Numero di utenti del sito web, delle sessioni di lavoro e del tempo di permanenza di ogni singolo utente (agosto 1998 - settembre 2000)**

Mese	Utenti	Contatti	Visite alle pagine	Utenti giornalieri	Tempo
Agosto 1998	1.800	19.500	8.900	59	13.30
Settembre 1998	4.600	65.281	22.421	153	10.36
Ottobre 1998	7.015	145.794	49.497	226	11.44
Novembre 1998	8.200	196.900	67.500	270	11.22
Dicembre 1998	4.100	75.400	24.375	125	11.51
Gennaio 1999	6.838	117.235	41.315	220	11.15
Febbraio 1999	7.304	134.700	44.736	249	11.19
Marzo 1999	6.013	300.000	114.700	200	10.34
Aprile 1999	5.676	245.921	91.363	189	10.14
Maggio 1999	5.170	237.212	86.804	177	9.53
Giugno 1999	5.011	227.440	78.499	164	9.26
Luglio 1999	5.235	209.738	71.602	169	9.35
Agosto 1999	4.517	177.648	60.532	145	10.45
Settembre 1999	7.114	281.630	94.089	237	9.26
Ottobre 1999	9.067	350.922	121.700	292	11.30
Novembre 1999	9.163	378.993	124.666	305	11.04
Dicembre 1999	8.548	350.781	113.327	275	14.03
Gennaio 2000	10.572	428.030	134.409	341	11.17
Febbraio 2000	10.773	501.374	158.319	371	10.50
Marzo 2000	13.181	572.600	177.617	425	11.21
Aprile 2000	13.122	547.779	172.642	437	11.38
Maggio 2000	16.129	637.905	196.166	520	10.13
Giugno 2000*	15.500	550.000	160.000	500	10.15
Luglio 2000	12.245	453.311	136.221	395	10.35
Agosto 2000	10.282	365.017	113.773	331	12.21
Settembre 2000	14.968	575.086	168.151	498	10.17

\* Valori stimati.

## Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibili anche sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it)



### Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000



### Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



### biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.



### **Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità**

aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



### **Il calamaio e l'arcobaleno**

luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo “manuale”, si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauriva bibliografia.

**www.minori.it**

*Finito di stampare nel mese di gennaio 2001  
presso la tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*