

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

n. 1/2004

CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

Malacrea Il "buon trattamento":
un'alternativa multiforme
al maltrattamento infantile

Fortunati I servizi educativi
per la prima infanzia come risorsa
e opportunità per bambini e genitori:
tendenze e prospettive

Smith Minori non accompagnanti
in Europa

Miller Registrazione alla nascita:
un nome per ogni bambino

In evidenza
L'Europe de l'Enfance:
Dichiarazione di Lucca
Dichiarazione di Parigi



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze

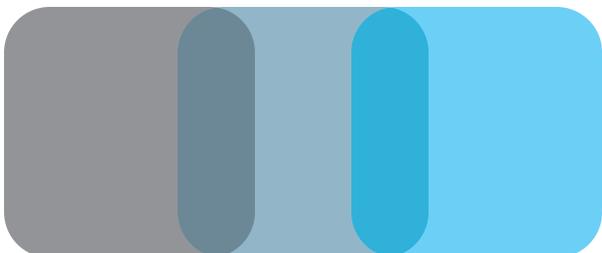
CITTADINI IN CRESCITA

Rivista del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
n. 1/2004



Ministero del lavoro
e delle politiche sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze



Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutte le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito web www.minori.it

Comitato di redazione

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

Coordinamento editoriale

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

Hanno collaborato a questo numero

Erika Bernacchi, Catherine Bonnet, Maria Bortolotto, Giampiero Frasca,
Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Cristina Gabbrielli, Sara Galgani,
Enrico Moretti, Tessa Onida, Camilla Orlandi, Marisa Persiani, Riccardo Poli,
Alessandra Presenti, Roberta Ruggiero, Benedetta Costanza Tesi, Alfrida Tonizzo

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari con la collaborazione di Paola Senesi e Jacopo Landi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini

Cittadini in crescita n. 1/2004

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

Istituto degli Innocenti
P.zza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze
tel. 055 2037343
fax 055 2037344
e-mail cnda@minori.it
sito web www.minori.it

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

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

Sommario

IX Premessa

- 1 **Il “buon trattamento”: un’alternativa multiforme al maltrattamento infantile**
Marinella Malacrea
- 18 **I servizi educativi per la prima infanzia come risorsa e opportunità per bambini e genitori: tendenze e prospettive**
Aldo Fortunati
- 30 **Minori non accompagnati in Europa**
Terry Smith
- 44 **Registrazione alla nascita: un nome per ogni bambino**
Michael James Miller

Rassegne (settembre-dicembre 2003)

Organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni unite

- 57 **Assemblea generale**
- *Report of the Secretary General, Children and armed conflict, 10 November 2003*
 - *Resolution, Sport as a means to promote education, health, develop and peace, 17 November 2003*
- 58 **Comitato sui diritti del fanciullo**
- *Day of general discussion on the rights of indigenous children, recommendations, 3 October 2003*
 - *General Comment n. 5 (2003), General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child (Articles 4, 42 and 44.6), 3 October 2003*

Organizzazioni europee

Unione europea

- 60 **Consiglio dell’Unione europea**
- *Direttiva, Diritto al ricongiungimento familiare, 22 settembre 2003*
 - *Risoluzione, Iniziative contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne, 20 ottobre 2003*
 - *Risoluzione, Obiettivi sulla partecipazione ed informazione dei giovani, 5 novembre 2003*

- *Regolamento, Competenza, riconoscimento ed esercizio delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, 27 novembre 2003*
- 62 Commissione europea
 - *Regolamento, 2 settembre 2003, Modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*
- 62 Parlamento europeo
 - *Risoluzione, Televisione senza frontiere, processo verbale del 4 settembre 2003*
 - *Risoluzione, Situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002), processo verbale del 4 settembre 2003*
 - *Risoluzione, Traffico di organi e tessuti umani (prevenzione e repressione), processo verbale del 23 ottobre 2003*
- 64 Comitato delle Regioni
 - *Parere, Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma Daphne II, 3 luglio 2003*
- 64 L'Europe de l'Enfance
 - *Dichiarazione di Lucca, 25 e 26 settembre 2003*
 - *Dichiarazione di Parigi, 20 novembre 2003*
- Consiglio d'Europa**
- 67 Comitato dei ministri
 - *Reply to the Parliamentary Assembly Recommendation 1601 (2003), Improving the lot of abandoned children in institutions, 26 September 2003*
 - *Recommendation, New ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice, 24 September 2003*
- 68 Assemblea parlamentare
 - *Recommendation, Common policy on migration and asylum, 30 September 2003*
 - *Recommendation, Teenagers in distress: a social and health-based approach to youth malaise, 25 November 2003*
 - *Recommendation, Family mediation and equality of sexes, 25 November 2003*
- Altre organizzazioni internazionali**
- 70 **Organizzazioni governative**
- 71 **Organizzazioni non governative**

Organismi istituzionali nazionali

Parlamento italiano

- 74 Leggi
- *Legge 15 ottobre 2003, n. 289, Modifiche all'articolo 70 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di indennità di maternità per le libere professioniste*
 - *Legge 6 novembre 2003, n. 304, Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari*
 - *Legge 24 novembre 2003, n. 326, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*
- 75 Proposte e disegni di legge
- *Disegni di legge presentati, settembre-dicembre 2003*
 - *Disegni di legge sui servizi per la prima infanzia*
- 79 Commissione parlamentare per l'infanzia
- 84 Senato della Repubblica
- 92 Camera dei deputati

Governo italiano

- 106 Consiglio dei ministri
- 106 Ministero delle comunicazioni - Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- 106 Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- 107 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- 108 Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- 108 Ministero per le pari opportunità
- 109 Ministero per le politiche comunitarie
- 109 Ministero della salute

110 Corte di cassazione

- *Sentenza n. 17198 del 1° settembre 2003, in materia di stato di adottabilità*

Altri organismi istituzionali

- 112 Ciclope
- 112 Comitato tv e minori
- 113 Commissione per le adozioni internazionali
- 113 Garante per la protezione dei dati personali

Regioni

- 114 Regione Abruzzo
- 114 Regione Calabria
- 115 Regione Emilia-Romagna

- 115 Regione Friuli-Venezia Giulia
- 115 Regione Lazio
- 116 Regione Marche
- 116 Regione Piemonte
- 117 Regione Toscana
- 119 Regione Trentino-Alto Adige
- 119 Regione Umbria

Documenti

In evidenza

- 123 Dichiarazione di Lucca
- 127 Dichiarazione di Parigi

Organizzazione delle Nazioni unite

- 128 Comitato sui diritti del fanciullo
 - *Day of general discussion on the rights of indigenous children, recommendations, 3 October 2003*

Unione europea

- 133 Consiglio dell'Unione europea
 - *Direttiva 2003/86/CE, Diritto al ricongiungimento familiare, 22 settembre 2003*

Consiglio d'Europa

- 146 Assemblea parlamentare
 - *Recommendation 1624 (2003), Common policy on migration and asylum, 30 September 2003*

151 Parlamento italiano

- *Legge 6 novembre 2003, n. 304, Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari*
- *Legge 24 novembre 2003, n. 326, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*

Ricerche e statistiche

- 155 **La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia: un'analisi quantitativa del fenomeno**
- 162 **Povertà ed esclusione sociale**

Contesti e attività

- 179 **Esperienze nel mondo**
- *SCEP - Separated Children in Europe Programme
Promozione, crescita della consapevolezza e attuazione
delle buone pratiche*
 - *Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito
e la reintegrazione nel Paese d'origine delle vittime della tratta*
 - *Contratto per un progetto di assistenza ai minori stranieri
non accompagnati presenti sul territorio italiano e al loro
rimpatrio assistito*
- 188 **Esperienze in Italia**
- *Minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'ANCI*
 - *Il diritto della partoriente al non riconoscimento del neonato
e la tutela del superiore interesse del minore*
- 205 **Percorsi filmografici**
- *L'esperienza dell'immigrazione*
- 214 **Eventi**
- 222 **Indice tematico**

Premessa

La rivista *Cittadini in crescita* giunge al suo primo numero per l'anno 2004, proseguendo nella sua nuova veste e periodicità quadrimestrale e confermando il proprio obiettivo di offrire uno spazio per sviluppare il dibattito culturale sulle tematiche attinenti all'infanzia e all'adolescenza. Anche in questo numero permane l'attenzione su temi di attualità, sia rispetto ai contributi sia rispetto alle altre sezioni della rivista, *in primis* le rassegne inerenti all'attività di istituzioni governative e non governative, internazionali e nazionali relative al periodo esaminato settembre-dicembre 2003.

Prosegue l'attenzione a tematiche di carattere internazionale – tenendo conto che il periodo di riferimento coincide con la seconda parte del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea – con la presentazione nella sezione Documenti in evidenza della *Dichiarazione di Lucca* e della *Dichiarazione di Parigi*. Tali documenti sono stati adottati entrambi dai ministri competenti per l'infanzia dei Paesi europei durante due conferenze intergovernative a cui hanno preso parte per la prima volta anche i Paesi aderenti all'Unione europea, dei quali un primo gruppo di dieci è entrato a far parte dell'Unione il 1° maggio 2004.

Il filo conduttore di questo numero è costituito dai minori stranieri, in particolare quelli non accompagnati, considerati in Italia e in Europa come un fenomeno relativamente recente e sul quale è sempre più sentita l'esigenza di un approfondimento degli aspetti e delle problematiche che coinvolgono questa categoria di soggetti. Un contributo è dedicato a esaminare il fenomeno a livello europeo – stimato in 100 mila minori – e propone un maggior coinvolgimento delle istituzioni europee che hanno finora focalizzato l'attenzione più sui minori richiedenti asilo che sulla categoria dei minori non accompagnati non richiedenti asilo. Anche in Italia il problema è molto attuale e sentito, come dimostrato sia dal rapporto del Comitato per i minori stranieri riferito al periodo luglio 2001 - luglio 2002 (i cui dati sono riportati nella sezione Ricerche e statistiche) sia dalla sezione Esperienze nel mondo dedicata a progetti sul ricongiungimento familiare e sul monitoraggio nel Paese di origine da parte di organizzazioni governative e non governative, alle esperienze in Italia realizzate dagli enti locali e, infine, al percorso filmografico sul tema dell'esperienza dell'immigrazione per bambini e adolescenti.

Gli altri contributi si sviluppano in modo consequenziale sulla necessità di rafforzamento della tutela dei diritti dei minori a partire dalla nascita, innanzitutto rispetto alla questione della registrazione considerata un diritto umano fondamentale dal Patto internazionale dei diritti civili e politici e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; si tratta di un diritto spesso negato nei Paesi coinvolti in conflitti. Sono trattate, poi, la funzione ricoperta in quest'ultimo decennio dagli asili nido e le prospettive di sviluppo in Italia per il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia, facendo peraltro riferimento anche a quanto previsto dalle leggi finanziarie degli ultimi anni e in particolare

dalle disposizioni pubblicate nella sezione Documenti e dai disegni di legge sugli asili nido di cui si parla nella sezione Rassegne. Si giunge, infine, al concetto di *bienveillance* che si è sviluppato in questi ultimi anni in Francia come metodo di lavoro degli operatori, che si fonda sull'esigenza di combinare azioni volte a prevenire gli eventi danneggianti e a ridurre l'impatto con interventi che promuovano sia un buon accudimento da parte dei genitori, sia la resilienza dei bambini agli eventi sfavorevoli, tenendo conto che il presupposto per il loro benessere dipende fortemente dal benessere dei genitori che trasmettono loro il principale patrimonio emotivo su cui fondare i propri modelli di relazioni significative.

Il “buon trattamento”: un’alternativa multiforme al maltrattamento infantile

Marinella Malacrea

Neuropsichiatra infantile, psicoterapeuta, CISMAI (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l’abuso all’infanzia)

With reference to the ill-treatment of children, we need to single out objective criteria to represent a sound foundation for science-based policies. We are fully aware that the effects of a poor care and traumatic experiences give rise to detectable cerebral damages that may be very serious and long-lasting. While nowadays we have multiple possibilities of action, it should be borne in mind that the wellbeing of children depends to a considerable extent on the wellbeing of their parents, which transmit to them the main emotional patrimony on which children may found their own models of signification relationships. The actions designed to prevent damaging events and to reduce their impact must be coupled with actions designed to promote good child care on the part of the parents as well as the resilience of children to adverse events. The preventive and redressing measures need to be backed up by a suitable regulatory framework and a systematic analysis of the phenomenon that allows the development of effective guidelines for child protection and care services.

Premessa

Per contrastare il maltrattamento non basta individuarlo e fermarlo: bisogna sostituirlo con altro. Togliere il maltrattamento – affermando i diritti del bambino – non innesca in automatico il suo contrario: di quale esperienza buona e/o correttiva riempiremo il vuoto di maltrattamento? Insopportabilmente penoso è assistere al “processo di desertificazione” del bambino, dopo aver fatto tanto per proteggerlo; e ciò nella consapevolezza che i diritti possono essere imposti, il “buon trattamento” no. Il legame positivo e riparativo può essere soltanto promosso, facendo leva sulle migliori aspirazioni degli esseri umani e attivandole. In questa direzione appare corretto e promettente pensare a 360°.

Quando si parla di bambini e famiglie, abbiamo molto bisogno di criteri oggettivi che unifichino al di là delle posizioni culturali e ideologiche e che costituiscano una solida base delle politiche *science based*. Oggi sono stati fatti notevoli progressi nelle azioni a favore dell’infanzia e nella conoscenza dei bisogni essenziali dei bambini la cui soddisfazione garantisca il loro migliore benessere. E di benessere si deve parlare non soltanto dal punto di vista fisico ma anche e soprattutto sul piano mentale, dove i rischi possono essere di estrema gravità e con la nefasta capacità di trascinarsi nel tempo e di trasmettersi di generazione in generazione. Molteplici ricerche hanno recentemente messo a fuoco quanto le condizioni di carente e/o di perverso accudimento possano produrre danni incalcolabili nella costruzione della per-

sonalità dei bambini, con effetti che si distendono per tutto l'arco della vita presente e futura. È caduta, inoltre, l'artificiosa distinzione tra danno psichico e danno fisico: cattive condizioni di accudimento ed esperienze traumatiche, specie se croniche, producono danni cerebrali rilevabili. Con le moderne metodiche diagnostiche (tomografia cerebrale a emissioni di positroni – o PET, *Positron Emission Tomography* – elettroencefalogrammi associati a potenziali evocati) si è registrata la sofferenza e la morte di milioni di neuroni in varie aree cerebrali preposte al pensiero complesso e finalizzato (corteccia prefrontale), all'integrazione della memoria (ippocampo), alla regolazione emotiva (secrezione di serotonina), alla comunicazione tra gli emisferi cerebrali (corpo calloso) con effetti vistosi a livello comportamentale. Ma ancora peggio la disregolazione cerebrale da esperienze traumatiche infantili produce effetti registrabili a livello del sistema nervoso simpatico e parasimpatico (che presiede al ritmo respiratorio, al battito cardiaco, alla pressione arteriosa, ai movimenti peristaltici intestinali), del sistema endocrino (*in primis* la funzionalità del surrene, che produce il cortisolo endogeno essenziale nella regolazione della reazione agli agenti esterni), del sistema immunitario (che presiede alla difesa del soggetto da aggressori esogeni ed endogeni).

Oggi sappiamo anche, alla luce della ricerca, che le condizioni di cattivo trattamento nell'infanzia sono drammaticamente frequenti e prendono una molteplicità di forme.

Che fare?

- A. Innanzitutto evitare il rischio di destinare le risorse sociali, istituzionali, economiche – che certo non sono infinite – a investimenti non essenziali, a scapito degli investimenti essenziali. Specie nelle società del benessere molto di quanto si fa per l'infanzia può promuovere “valori aggiunti” o, peggio, superflui mentre continuano a scarseggiare le risposte ai bisogni primari di benessere psicofisico. Proprio per evitare ciò, può avere senso rivolgersi alla scienza e a quanto sappiamo del buono e del cattivo funzionamento degli esseri umani per scegliere innanzitutto gli investimenti essenziali.
- B. Per quanto il panorama sia grave, abbiamo possibilità multiple di intervenire. Sappiamo infatti che gli esiti di benessere che potremo ottenere dipendono dal bilancio tra fattori di rischio o danno e fattori di protezione: possiamo, quindi, agire sia abbassando i primi sia elevando i secondi. Andranno dunque combinate azioni dirette a prevenire gli eventi danneggianti e a ridurre impatto ed effetti e azioni dirette a promuovere sia un buon accudimento sia la resilienza del bambino, cioè la resistenza a sviluppare patologie in seguito a eventi sfavorevoli.
- C. Infine, conforta sapere che si può e si deve agire in più tempi successivi. La ricerca ci dice che i modelli operativi interiorizzati – cioè la “filosofia del mondo” che ogni soggetto ricava dalle sue esperienze precoci e che determina il suo comportamento e il sentimento di sé – restano modificabili per tutta la vita, se eventi esterni e momenti critici interni spingeranno al cambiamento.

Il “buon trattamento” non riguarda, quindi, soltanto ideali soggetti infantili “vergini alla vita”, ma anche tutti quelli che non lo sono più e portano già i segni

doloranti di ciò che nella loro vita “buon trattamento” non è stato; soggetti che, per quanto piccoli, già vedono il mondo come “malevolente” e se stessi come esseri indegni di qualcosa di buono, come accade nelle piccole vittime di tutti gli abusi all’infanzia.

Una “moneta buona” può e deve giungere a spostare quella “cattiva”, ma in modo specifico e mirato, se deve agire nel cuore del malessere che pervade questi bambini.

Abbiamo quindi davanti un compito complesso, che ciascun Paese e ciascuna istituzione dovrà declinare analizzando condizioni e risorse locali, ma tenendo presente un disegno globale di interventi possibili a più livelli che cercherò di delineare.

In primo luogo: i genitori sono insostituibile fonte di benessere e resilienza per il bambino. Vanno sostenuti perché facciano al meglio ciò che soltanto loro possono fare. Vediamo qualche spunto.

1. I rischi cominciano dalla gravidanza

Oggi è assai difficile che una gravidanza non sia seguita da un punto di vista medico e si partorisce prevalentemente in ospedale. I monitoraggi sono l’occasione per suggerimenti di igiene (alimentazione, fumo, attività fisica ecc.). Ma se l’eventuale comportamento della madre contrario alla salute del feto è più grave e coattivo – come ad esempio l’abuso di alcol o di droga da parte delle gestanti, che tanto dannoso è per lo sviluppo cerebrale infantile – ci sono i mezzi per tenerlo sotto controllo?

Ma c’è dell’altro: una ricerca americana del 1987 riportava che in un campione di donne gravide l’8% riconosceva di sentire l’impulso a colpire o punire il proprio feto, come anche il 4% dei loro partner; ciò avveniva in assenza di patologie psichiche chiaramente riconoscibili (per esempio depressione). I dati sono confermati da un’altra ricerca di dieci anni dopo. Nella maggioranza dei casi la relazione madre-figlio risultava problematica dopo la nascita.

1.1 I diritti del feto

Qualche autore (Glaser, 2000) comincia a chiedersi se sia giusto che il feto, nel caso di “conflitto d’interesse” con i genitori, non abbia mezzi legali per esercitare il suo diritto alla salute che pure tanto rilievo ha per il suo sviluppo futuro e di tanta importanza è per il vantaggio dell’intera società (non solo in termini di miglior benessere ma anche di minori bisogni sanitari e assistenziali). Può sembrare paradossale porsi questa domanda in società in cui l’aborto è legale; ma le nostre società occidentali vivono di spinte contraddittorie e ciò non deve scandalizzare: d’altro canto non è troppo presto per lasciarci interrogare da quanto la scienza ci permette di conoscere dello sviluppo umano.

1.2 Formazione specifica del personale sanitario

Sarebbe opportuno che chi abitualmente fa il monitoraggio delle gravidanze (ecografisti, ginecologi, consultori familiari ecc.), oltre a essere formato per operare con il massimo rispetto per il feto e per la madre, fosse formato per includere nella propria rosa di attenzione anche l'abuso fetale come precoce forma di abuso mentale e a farne l'oggetto di un'inchiesta sistematica e diretta.

1.3 Educazione dei genitori di domani

A cominciare dall'età adolescenziale, andrebbe promossa la conoscenza del vantaggio che legami affettivi stabili e generativi portano all'individuo come fattori di benessere. Una campagna (il cui slogan potrebbe essere "I legami fanno bene alla mente") potrebbe riprendere in modo divulgativo quanto sappiamo del funzionamento psicologico degli esseri umani adulti e della loro necessità di continuità del sé e di rispecchiamento emotivo positivo attraverso relazioni stabili, significative e creative.

1.4 Rilevazione dei fattori di rischio per i futuri genitori

Sappiamo che il rischio sociale rappresenta soltanto una parte di tali fattori. Rilevante sarebbe riuscire a far affiorare, tra adolescenti e giovani adulti, i fattori che li portano a temere la prospettiva di relazioni di intimità emozionale e stabile e di generatività. Sappiamo che in molti casi tale timore deriva da cattive esperienze di accudimento nell'infanzia: le piccole vittime di abuso sessuale, ad esempio, in gran parte affermano che da grandi non vorranno mai essere madri.

Sarebbe utile che la campagna educativa descritta nel punto precedente fosse accompagnata da uno "sportello" consulenziale (ad esempio nelle scuole superiori, presso i consultori familiari) che permetta di accogliere, in reazione a quello stimolo, eventuali riaffioramenti di precedenti esperienze traumatiche che possono profilarsi come serio ostacolo a una naturale capacità genitoriale.

2. Investire in resilienza

Provate a immaginare di far cadere da un tavolo una tazza di porcellana e una di plastica: succederà la stessa cosa alle due tazze? O ancora, pensate all'effetto di un terremoto su una casa di sassi e su una casa antisismica: quale delle due è più pericolosa per i suoi abitanti? La differenza corrisponde al concetto di resilienza, cioè la possibilità di reagire in modo positivo a eventi traumatici: dote che negli esseri umani costituisce la migliore assicurazione sulla vita.

C'è un modo per rendere i bambini, e i futuri adulti, resilienti?

È oggi provato che la resilienza ha la sua radice nei modelli operativi interiorizzati che il bambino ha potuto costruire nei primi due-tre anni di vita. In quel periodo i piccoli arrivano a mettere a frutto nel modo migliore l'immenso patrimonio di cellule nervose di cui gli esseri umani sono dotati alla nascita. Questo patrimonio,

infatti, deve diventare un sistema funzionante attraverso processi di sviluppo di collegamenti e circuiti e di un sofisticato equilibrio di mediatori chimici che governeranno in stretta interdipendenza l’asse ipotalamo-pituitario-surrenalico (l’equilibrio ormonale, a sua volta governo della funzionalità dei vari organi), il sistema nervoso simpatico e parasimpatico (il battito cardiaco, la pressione arteriosa, la peristalsi viscerale, il ritmo respiratorio), il sistema dei neurotrasmettitori (regolazione dell’azione volontaria, ma anche degli affetti) e il sistema immunitario (le difese anticorpali, barriera alle infezioni e a qualsiasi degenerazione dei tessuti).

Questo processo di sviluppo è costantemente modificato dalle condizioni esterne che hanno un impatto sul processo stesso. Centrale è la relazione del bambino con il datore di cura – come attestano i numerosi studi sui comportamenti di attaccamento – cioè di ricerca di prossimità da parte del bambino col datore di cura primario quando sente dolore, paura, freddo, fame e ogni genere di sconforto. Sulla base della risposta della madre (abituale datore di cure primario) il bambino costruisce modelli delle relazioni significative che lo accompagneranno per tutta la vita. Condotte di attaccamento sicuro hanno l’effetto di modulare la reazione del surrene (prima tra le ghiandole endocrine a rispondere a eventi stressanti) proteggendo i tessuti cerebrali dai gravi danni derivanti da un eccesso di cortisolo, prodotto dal surrene stesso; hanno anche l’effetto di favorire, su impulso cerebrale, il rilascio di endorfine endogene, mediatori chimici di uno stato di tranquillità e di soggettivo benessere.

Il modello di reazione tende a permanere e a rinforzarsi negli anni, quando la plasticità del cervello diventa più ridotta, se non intervengono modificazioni altamente significative delle relazioni primarie. Se sarà positivo, avremo nel soggetto una specie di corazza resistente all’impatto turbativo di eventi stressanti, non evitabili nella vita (perdite, lutti, fallimenti o, peggio, esperienze traumatiche vere e proprie) e una maggiore capacità di “monitoraggio metacognitivo” (capacità di autoriflessione) e di rielaborazione delle proprie esperienze passate. Ciò significa che se una certa esperienza sfavorevole e traumatica avviene a un soggetto che ha avuto la possibilità di strutturare un attaccamento sicuro, l’impatto immediato dell’esperienza sarà minore e la possibilità di ripararla sarà decisamente superiore a quella di un soggetto che non ha costruito un attaccamento sicuro.

Si può sperare, dunque, che con un investimento mirato a conseguire modelli di attaccamento sicuro potremo ottenere risultati rilevanti e duraturi di benessere; benessere che renderà più facile anche l’elaborazione degli inevitabili eventi negativi dell’esistenza, riducendo i costi di sofferenza e, perché no, il bisogno di cura.

2.1 “Allattamento mentale”

Si è fatta negli ultimi anni una campagna per la promozione dell’allattamento materno, come garanzia non soltanto per una migliore crescita del bambino o per la sua immunoprotezione, ma anche come prevenzione di patologie che possono intervenire nell’età adulta, come i tumori. Si è chiesto alle madri, anche a prezzo di sacrificio dei propri progetti di vita, di perseverare nell’allattamento abbastanza a lungo.

È tempo di investire in un’analoga campagna di promozione di quello che si potrebbe definire “allattamento mentale”. Basilari concetti devono essere divulgati e

trasmessi ai novelli genitori su quali sono le leggi dello sviluppo del bambino, quali sono le chiavi di lettura dei suoi precoci comportamenti, quali sono i bisogni essenziali da rispettare e soddisfare e quale il ruolo insostituibile dei datori di cura. I suggestivi studi sull'attaccamento possono e devono essere tradotti in modo da commuovere e appassionare.

Sarebbe opportuno predisporre in merito un opuscolo divulgativo, ma preciso, per esempio da distribuire attraverso i pediatri in occasione degli appuntamenti vaccinali.

2.2 Educazione dei genitori

Si suppone che l'istinto stesso del genitore sia una consistente spinta naturale a relazionarsi col bambino in modo corrispondente ai suoi bisogni. Ma non possiamo idealizzare scordandoci di quanto le pratiche educative abbiano risentito di correnti di pensiero che portavano a comportamenti tutt'altro che idonei. Sorvolando su concetti in auge meno di cento anni fa (pensiamo a quando i neonati venivano strettamente legati in fasce...), anche oggi, su questo piano, molti stereotipi saranno da sfatare. Faccio solo due esempi.

Pensiamo a quante volte si sente dire che un neonato deve essere preso in braccio il meno possibile, se no "si vizia". Invece, alla luce di quanto sappiamo dello sviluppo del sistema nervoso, calmare il pianto del lattante prendendolo in braccio assolve multiple funzioni positive, attraverso la regolazione dello stato emotivo che proviene dal suono della voce materna, dall'essere toccato e carezzato, mosso dall'esterno, dalla posizione di contatto ventrale – l'abbraccio – che è la più potente forma di assicurazione e di produzione di endorfine per l'essere umano; inoltre, la posizione eretta nell'abbraccio sarà un forte stimolo intellettuale che consente nuova attenzione a luci, suoni, segnali provenienti dai propri muscoli. Non ultimo, i genitori dovrebbero sapere che anche per loro il medesimo abbraccio è una fonte potente delle stesse endorfine, con esiti benefici (Stern, 1991).

Un secondo esempio: se il bambino, per ragioni di lavoro della madre, deve essere affidato in età precoce ad altri per gran parte della giornata (o addirittura con un pernottamento fuori dalla famiglia, per esempio presso i nonni), si vede come uno spauracchio il fatto che il bambino assuma come suo riferimento primario proprio quel datore di cure, in quanto diverso dal genitore. Si arriva addirittura a scoraggiare l'intimità, nell'illusione di tenere nel bambino una specie di "spazio vacante" sempre a disposizione del genitore, pure assente, qualora quest'ultimo decida di occuparlo. Niente di più nefasto potrebbe succedere. Anzi, il genitore che suo malgrado si trova costretto a far accudire il figlio da parte di terzi in misura prevalente, dovrà vedere con sollievo e quindi incoraggiare attraverso la massima intimità il legame del bambino con il datore di cure: infatti, solo se sarà interiorizzato un solido legame di attaccamento durante il primo anno di vita, esso potrà costituire quel modello operativo interiorizzato che starà alla base non solo della transitività dell'affezione verso altri datori di cure, compreso quindi il genitore, ma di ogni significativa relazione che quel bambino, anche da adulto, contrarrà.

Vanno predisposti corretti sistemi di divulgazione (attraverso i servizi ma anche attraverso pubblicazioni e comunicazioni mediatiche), seguendo la falsa riga delle

domande più comuni dei genitori sul corretto allevamento dei bambini, anche raffrontando antiche opinioni con le attuali direzioni del pensiero.

2.3 Formazione del personale sanitario ed educativo

Innanzitutto i pediatri, opportunamente formati, dovrebbero essere la rete capillare di trasmissione attiva di questi concetti; con loro, puericultori ed educatori della prima infanzia (ospedali, reparti maternità, consultori familiari, asili nido).

Andrebbero predisposti opportuni supporti cartacei/video di cui servirsi con gli utenti: essi potrebbero essere particolarmente efficaci se distribuiti in modo mirato agli appuntamenti vaccinali con informazioni relative alla corrispondente fase di sviluppo mentale del bambino.

2.4 Osservazioni-filtro

Sarebbe da studiare un metodo di osservazione sistematica per la rilevazione precoce dello stile di attaccamento dei bambini. In analogia con screening abitualmente effettuati su varie funzioni (ad esempio quelle visiva e uditiva) allo scopo di poter programmare precocemente gli eventuali opportuni interventi, quanto più sarebbe necessario un sistematico monitoraggio della capacità relazionale del bambino. Come è noto lo stile di attaccamento viene oggi rilevato a livello di ricerca attraverso la *Strange Situation*, in cui vengono registrate le reazioni del piccolo tra i 12 e i 18 mesi alla presenza dell’estraneo e alla scomparsa e ricomparsa della figura di attaccamento (solitamente la madre). Tale test potrebbe essere utilmente adattato per costruire un’osservazione-filtro dai costi contenuti.

Esso potrebbe assolvere la duplice funzione sia di riconoscere precocemente a un’età filtro (per esempio 15 mesi) eventuali distorsioni delle relazioni primarie, con possibilità di intervenire di conseguenza in una fase di plasticità ancora elevata del cervello infantile, sia di costituire un sistema di verifica dell’efficacia delle iniziative educative sopra menzionate (2.1, 2.2, 2.3).

In secondo luogo, andranno sistematizzate le nostre conoscenze al fine di costruire contesti di cura.

3. Agire sui contesti traumatogeni

Le esperienze significative, prime quelle che riguardano la relazione di cura primaria, se possono essere un’insostituibile fonte di salute per il bambino, possono essere anche il luogo dei più pericolosi attentati alla stessa. Infatti, tra le esperienze fonte di stress, cioè di disequilibrio e sconforto, quelle a maggior impatto sui bambini sono quelle che toccano le relazioni primarie. Come costruire un approccio preventivo al potenziale traumatogeno (in quanto disturba sensibilmente il normale percorso evolutivo) che proviene dal contesto di vita del bambino?

3.1 Concetti base

3.1.1 Il modello ecologico di intervento

I fattori contestuali negativi vanno pensati sulla base del modello ecologico ripreso da più autori (ad esempio, Belsky, 1993, ma anche World Health Organization, 2002) che considera quattro aree concentriche interagenti nell'eziologia del danno costituite da:

- livello ontogenetico o delle caratteristiche degli individui;
- livello del microsistema o delle caratteristiche familiari;
- livello dell'esosistema o dei fattori sociali, economici, relativi alla comunità di appartenenza;
- livello del macrosistema o delle determinanti culturali.

Questo approccio fornisce una base globale e articolata di opzioni per la rilevazione e per l'intervento.

3.1.2 Il bilancio rischio/protezione

Il "profilo di rischio" del singolo soggetto infantile dipende non solo dai fattori di rischio, come sopra delineati, ma anche dall'interazione di questi con i fattori di protezione. Questo bilancio ovviamente varia a seconda delle fasi e delle circostanze sopravvenienti nella vita. C'è però da tener presente che i fattori principali di protezione sono strettamente collegati ai processi di attaccamento e alle loro conseguenze psicologiche già segnalati al paragrafo 2. Infatti, se ad esempio consideriamo lo schema elaborato in proposito da Di Blasio (2000), notiamo che sugli undici fattori protettivi elencati, sette sono relativi ai processi di attaccamento (cure adeguate nei primi anni di vita da parte dei genitori o da parte di un adulto sostitutivo, legame di attaccamento sicuro, adeguate regolarità normative precoci, adeguato livello di modulazione delle emozioni, competenze prosociali ed empatiche, buon livello di stima di sé).

3.1.3 Il rischio non è solo lo svantaggio sociale

Nelle moderne società occidentali è necessario introdurre consistentemente l'attenzione per un rischio che non coincide più con le aree di povertà o di multiproblematicità. Se nelle società meno sviluppate appare ovvio che il bambino a rischio sia quello che appartiene a gruppi sociali svantaggiati (povertà, analfabetismo, scadente assistenza, basse opportunità di vita), nelle società sviluppate il bambino a rischio è quello che vive in un contesto sociale e soprattutto relazionale che non è in grado di produrre risorse capaci di soddisfare i suoi bisogni evolutivi sul piano mentale. Ulteriore rinforzo a questo è la constatazione che l'abuso all'infanzia, anche in forma grave (pensiamo all'abuso sessuale e al suo potenziale distruttivo) non è sempre connesso a svantaggio sociale; per contro la multiproblematicità non è sinonimo di dinamica maltrattante.

Non è certo casuale che nel Rapporto dell'ottobre 2002 dell'Organizzazione mondiale della sanità (WHO, World Health Organization, 2002) su violenza e salute – in cui la violenza contro l'infanzia o comunque nell'ambito della famiglia con ricadute sui bambini, occupa quattro dei sette capitoli dedicati ciascuno a una tipologia di violenza – il "da farsi" consideri in maniera abbastanza ristretta le politiche

per ridurre povertà e ineguaglianze e per migliorare l’assistenza sociale, lo sviluppo economico, l’impiego ecc. Per quanto conquiste importanti, oggi sappiamo che questi interventi non sono sufficienti a scongiurare il rischio di importanti disturbi al percorso evolutivo del bambino.

3.1.4 La personalità dei genitori

La trasformazione del disagio sociale in attacco alla prole necessita di anelli intermedi, tra cui il più significativo è il modello di funzionamento psicologico dei genitori, a sua volta derivato dalle precedenti esperienze infantili degli stessi. Quindi, la disfunzione relazionale che danneggia i figli affonda le sue radici non in contingenze esterne, che pure possono porsi come fattori aggravanti e/o scatenanti, ma in modelli psichici che renderanno le condotte negative forzatamente perduranti. Sappiamo, del resto, che solo una minoranza dei casi di maltrattamento è l’esito di una crisi familiare momentanea e superabile in un breve arco di tempo: solo il 5% dei bambini ha subito maltrattamento per un mese e solo il 13% per sei mesi.

Anche il dato che le famiglie monoparentali siano quelle in cui si corre un rischio più alto di abuso ai bambini, potrebbe trovare una spiegazione meno semplice di quelle abituali: alla base di questo dato potrebbe stare, infatti, non tanto la scarsità di risorse di sussistenza ed educative, quanto la solitudine, il malessere e l’instabilità più frequenti in quelle condizioni.

Progressivamente la nostra attenzione, mirata a garantire ai bambini le migliori condizioni di vita, si sta spostando da ciò che manca a ciò che attivamente viene sottratto o perpetrato nei loro confronti nell’ambiente relazionale significativo.

3.2 I punti di attenzione

3.2.1 Il monitoraggio degli interventi

Trasversale è la necessità della raccolta dati per la verifica a posteriori dell’efficacia e dell’adeguatezza degli interventi. A tutt’oggi, come segnala il WHO (World Health Organization, 2002), pochi programmi di prevenzione, protezione e cura dei traumi infantili sono stati rigorosamente valutati per la loro efficacia.

Altrettanto trasversale è l’esigenza di un monitoraggio dell’intervento mentre si sta svolgendo, tramite lo strumento del “lavorare in rete”. Ciò potrà implementarne gli effetti attraverso una visione complessiva dei problemi che si giovi di diverse competenze, purché convergenti nel ricercare il migliore interesse del bambino e capaci di mettere in comunicazione i saperi.

3.2.2 Il danno non condiviso

È provato che maggiore impatto traumatogeno hanno sul bambino le condizioni sfavorevoli di vita familiari che si configurano come “esperienze non condivise” (Dunn e Plomin, 1997). Miseria, rotture familiari, svantaggio sociale e altro se toccano tutti i figli all’interno del nucleo allo stesso modo sono sì negative ma risultano meno penose che se invece toccassero un bambino in particolare, il quale si troverebbe alle prese con dinamiche di penalizzazione e di “capro espiatorio”. In accordo con il principio base che fa degli esseri umani soggetti significanti, per cui la

reazione a un evento è più determinata dal significato dato allo stesso che dall'evento in quanto tale (De Zulueta, 1993), è comprensibile che le esperienze non condivise abbiano un peso maggiore sullo sviluppo del bambino di quelle condivise.

Occorre, quindi, fare attenzione a questo aspetto nel considerare i fattori di rischio familiare per ottenere una predittività corretta riguardo ai danni.

3.2.3 La violenza assistita

Un problema finalmente emergente è quello della violenza domestica a cui i bambini assistono. Va innanzitutto notato che i dati depongono per una stretta associazione tra violenza nella coppia e maltrattamenti fisici e psicologici, nonché trascuratezza nei confronti della prole (da ricerche americane, ciò avverrebbe nella metà dei casi); e va anche considerato che spesso i bambini non sono spettatori casuali della violenza tra i genitori, ma testimoni coatti allo scopo di terrorizzarli e di ricattare e demolire affettivamente il genitore vittima, oppure resi complici degli atti aggressivi. Ma anche senza queste aggravanti, sappiamo che assistere alla violenza in famiglia (che oltre che tra i genitori, nella stragrande maggioranza dei casi dal marito sulla moglie, può essere perpetrata anche su altri fratelli o membri deboli o anziani) è un'evenienza distruttiva. Infatti, l'attentato alle figure di attaccamento del bambino (*in primis* la madre) priva lui stesso della necessaria base sicura per il proprio conforto e della prevedibilità dell'esistenza, fattori chiave per l'equilibrio; trasmette anche al piccolo una "filosofia di vita" in cui diventare persecutori può sembrare l'unico modo per evitare di diventare vittime.

Sappiamo inoltre, dai dati di ricerca, che è un'illusione pericolosa pensare che le violenze cessino dopo la separazione tra i genitori. Secondo i dati del Dipartimento americano della giustizia (1983), una donna ha più probabilità di essere uccisa quando lascia un uomo violento che quando resta con lui. Anche i figli corrono spesso uguale o maggiore pericolo, sia perché fatti entrare nel gioco della vittimizzazione del partner che continua, sia perché fatti segno di violenza (fisica e sessuale) per ritorsione contro lo stesso.

Questa problematica non è certo nuova: nuovo è il livello di attenzione alle sue ricadute sulla prole e di conseguenza l'intensità dell'allarme e l'urgenza di occuparsene. Programmi di protezione, consultazione, supporto per le vittime e per i figli, e programmi di trattamento diretti ai violenti, spesso in formato di gruppo, sono stati applicati. Ne va verificata l'efficacia e decisa l'adozione su vasta scala, in quanto il fenomeno della violenza domestica è diffuso (ricerche effettuate in diverse nazioni danno un'incidenza variabile tra il 3% e il 30% della violenza subita da donne da parte del partner negli ultimi 12 mesi: Romito, 2000).

3.2.4 La cronicità presunta

Di fronte a episodi di abuso all'infanzia, nelle sue varie forme, è fondato adottare un concetto di "cronicità presunta" (vedi le considerazioni espresse sopra nel punto 3.1.3). Sovente quanto viene alla luce e cade nel raggio di attenzione dei servizi non è che la punta dell'iceberg di quanto è avvenuto.

A questo proposito preoccupano i risultati di un'interessante ricerca (Britner, Mossler, 2002) che ha confrontato le considerazioni espresse da quattro diversi

gruppi di professionisti (giudici minorili, avvocati, assistenti sociali, psicologi) riguardo all’opportunità di procedere a un allontanamento del bambino dalla famiglia e ai motivi correlati in due casi esemplificativi forniti dagli intervistatori. Dai risultati si evince che mentre i giudici ricercano gli elementi (improbabili) di prova piena prima di procedere, assistenti sociali e psicologi si pronunciano a favore della protezione del bambino in presenza oltre che della gravità dell’abuso, di componenti come la recidiva e l’incapacità di giovare dei supporti erogati. In sintesi, gli interventi incisivi sono riservati ai casi già cronici, con ovvia caduta dell’efficacia: infatti, i bambini hanno già subito danni ingenti.

Sarebbe opportuna una formazione in proposito degli operatori psicosociali, che promuova un più corretto e tempestivo riconoscimento dei fattori di rischio e una precoce e approfondita valutazione dei danni psicologici presenti nel bambino.

3.2.5 Rilievo nella normativa della precocità dell’esperienza traumatica come fattore di gravità

Stupisce che nel panorama delle norme di tutela dei bambini non compaia il fattore della precocità delle esperienze negative come orientatore dell’intervento. Anche nello studio appena sopra citato, la precocità dell’abuso non figura tra gli elementi in grado di concorrere a determinare la decisione protettiva. Per contro, sappiamo con sicurezza che lo stesso evento subito a un anno o a sei anni avrà un impatto di gravità diverso, ovviamente provocando le peggiori conseguenze quanto più precoce è.

Va considerato, inoltre, che i primi anni di vita coincidono anche con la fase in cui il piccolo è meno in grado di autoprotettersi o di denunciare quanto gli accade, nella ricerca attiva di protezione. In più, mancano in quel periodo abituali osservatori esterni alla famiglia, come accade viceversa quando il bambino arriva all’età almeno della scuola materna.

Anche il WHO segnala che ricerche effettuate in diverse nazioni indicano che programmi di alta qualità diretti alla prima infanzia possono compensare disuguaglianze sociali ed economiche e migliorare la riuscita dei bambini sul piano evolutivo e scolastico, risultati che riducono anche l’incidenza della violenza giovanile.

Andrebbe studiato come introdurre una menzione particolare della vulnerabilità di questa prima fase della vita (0-3 anni) all’interno delle leggi in difesa dei diritti dell’infanzia, in modo da orientare la sensibilità e gli interventi delle istituzioni preposte.

4. Proteggere e curare le vittime

Per quanto sia corretto porsi il problema di investimenti sufficienti nella prevenzione, tuttavia va preso atto che le esperienze traumatiche o comunque danneggianti l’assetto psichico del bambino non sono e non saranno mai completamente prevenibili.

Resta un dovere politico e sociale fornire il supporto competente di cui le vittime e i loro protettori familiari hanno bisogno a più livelli; e su questo piano, come segnala anche il Rapporto WHO su violenza e salute (2002), si è fatto di più negli

ultimi tempi che nel campo della prevenzione. Quindi, alcuni dei punti di attenzione sotto menzionati possono essere già oggetto di programmi in corso, che costituiscono “buone prassi” da generalizzare.

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

4.1 Raccolta dati sistematica e confrontabile

Va preso atto della realtà grave, diffusa e con andamento cronico dei maltrattamenti e degli abusi sessuali a danno dell'infanzia. Si tratta di un fenomeno solo in parte riconosciuto: confrontando i dati provenienti dalle inchieste che rilevano i casi denunciati mentre l'abuso è in corso e quelli deducibili dalle inchieste retrospettive che rilevano la prevalenza del fenomeno attraverso l'indagine nell'ambito di un campione di popolazione già adulta, il rapporto tra “emerso” e “sommerso” risulta circa di 1 a 100.

Affinché il fenomeno possa essere adeguatamente conosciuto e trattato è opportuno dare forma sistematica alla sua rilevazione, a più livelli.

4.1.1 Incidenza

Vanno messi a punto sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) delle situazioni di abuso all'infanzia, con adeguata individuazione di subcategorie e degli elementi caratterizzanti. In alcune nazioni sono già attivi registri nazionali (Gran Bretagna, USA) che permettono di tenere sotto osservazione il fenomeno sia per correlarne le dimensioni con l'efficacia, per esempio, di programmi di prevenzione primaria o secondaria (diagnosi precoce), sia per dare forma adeguata alla programmazione degli investimenti di risorse economiche e umane.

Gioverebbe che l'iniziativa fosse estesa a tutti i Paesi europei e che i sistemi di rilevazione fossero confrontabili tra loro.

4.1.2 Prevalenza

Occorre anche generalizzare l'analisi della prevalenza del fenomeno dell'abuso all'infanzia attraverso organiche ricerche retrospettive, sempre con sistemi di rilevazione che consentano un confronto tra i dati su base europea. Va ricordato che molti dati esistono già in ambito USA per lo specifico dell'abuso sessuale e mostrano dimensioni inquietanti del problema.

Le operazioni sopra segnalate possono trovare nella Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia (ChildONEurope) il luogo opportuno di esecuzione.

4.2 Progettazione e linee guida dei servizi di protezione e cura

Sulla base dei dati rilevati sarà possibile costruire e dimensionare i servizi occorrenti per la protezione e cura delle vittime. Sarebbe utile arrivare a:

- omogeneizzare i requisiti minimi organizzativi e professionali;
- estendere l’applicazione dei modelli di funzionamento più promettenti;
- rendere confrontabili l’efficacia e i costi.

Di conseguenza potrebbero essere predisposte linee guida arrivando a definire:

- le modalità di integrazione tra i servizi nell’area sociale, sanitaria, educativa;
- le modalità di integrazione tra questi e le istituzioni giudiziarie civili e penali;
- l’articolazione anche temporale, per fasi, degli interventi;
- gli strumenti tecnici da applicare in ogni fase dell’intervento.

4.3 La cura

La cura, nelle situazioni di trauma infantile, non può che articolarsi intorno a due pilastri sinergici che hanno il compito di destabilizzare quanto è fissato dei modelli operativi post-traumatici e di condurre il soggetto a riprovare esperienze di attaccamento positive.

- a) La psicoterapia, finalizzata in primo luogo ad agire sul sistema dei significati, cambiando le “lenti” con cui viene letta l’esperienza. Il suo punto di forza, al tempo stesso strumento e fine terapeutico, sarà diminuire il cortocircuito tipico dei processi post-traumatici, forzando l’inserimento in essi dell’elaborazione verbale e quindi delle funzioni cerebrali superiori. Sempre più fondatamente si può affermare che l’esperienza traumatica non può essere elaborata e integrata se non attraverso il racconto e la rivisitazione verbale. Abbiamo oggi prove certe (PET) che la psicoterapia cambia i funzionamenti cerebrali, in modo del tutto analogo ai farmaci (Baxter *et al.*, 1992).
- b) L’esperienza emozionale correttiva che, in modo indispensabile, deve avere riscontro nella vita quotidiana, come una sfida ai modelli operativi distorti attraverso la proposta di reali altri modelli di pensiero e comportamento mediati da adulti che possano diventare interlocutori per sani legami di attaccamento. Il “conforto materno”, proposto dagli studi neurofisiologici come regolatore dei processi cerebrali e mentali conseguenti al trauma, deve diventare sperimentabile in qualche luogo significativo di vita del bambino, luogo che deve riuscire ad assumere per lui la gravidanza propria degli ambiti familiari, in cui i legami di attaccamento sono originariamente radicati.

4.3.1 Confronto tra metodi psicoterapeutici

È utile incoraggiare il confronto tra metodi psicoterapeutici in situazioni di trauma infantile, con verifica dell’efficacia. Negli Stati Uniti quanto sopra è diventato oggetto di una sistematica inchiesta tra professionisti e fattore di promozione di studi sull’efficacia di ogni metodo. I risultati sono pubblicati come linee guida (Saunders *et al.*, 2001).

Sarebbe molto opportuno promuovere programmi europei analoghi e specifici, con adeguata destinazione di fondi.

4.3.2 L'esperienza correttiva familiare

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

Nel caso, invece, in cui il risanamento della famiglia maltrattante/abusante non si riveli possibile, sarà necessario pensare a convenienti *esperienze sostitutive*. Che qualità devono avere queste ultime? Ripristinare il sentimento di appartenenza in soggetti tanto provati non è facile ed è noto che in queste delicate situazioni in cui sono in questione i legami tra esseri umani, le variabili in gioco sono molte e in gran parte connesse alle qualità personali dei soggetti in gioco. Tuttavia è anche vero che è certo più credibile che la nuova realtà di vita risulti correttiva della precedente, con la stessa forza d'impatto, se le relazioni in essa garantite sono stabili, personali, intime come può avvenire in una famiglia sostitutiva, affidataria o adottiva. Essa, se si trova a misurarsi con il compito di dare nuova e positiva appartenenza a chi, maltrattato e abusato, comprensibilmente si attende solo la riedizione di ciò che ha imparato a considerare normale, si configura come una risorsa sempre più “di frontiera”, fortemente caratterizzata da specifiche istanze terapeutiche che si traducono nel vigore e nella consapevolezza con cui verrà trasmesso alla piccola vittima il diverso sistema di significati presente nel nuovo ambito per spostare con la “moneta buona” di una nuova vita quotidiana la precedente “moneta cattiva”.

Finora tale problematica non pare aver trovato considerazione precisa nell'idea di supporti adeguati e specializzati sia nella formazione delle future famiglie adottive sia nell'accompagnamento per un tempo congruo quando l'adozione di questi soggetti deformati dall'abuso è già in atto.

È auspicabile, quindi, colmare ambedue le lacune assumendo un'attiva funzione di stimolo in tal senso, in collegamento con le istituzioni e valorizzando l'insostituibile apporto delle associazioni familiari e del privato sociale competenti in materia.

4.3.3 L'esperienza correttiva nelle strutture di accoglienza

Se la ricerca di un'altra famiglia temporaneamente o permanentemente sostitutiva della famiglia d'origine deve essere considerata la soluzione più vantaggiosa nei casi di minori con ambiente familiare non idoneo, è tuttavia ben noto che ci sono situazioni o fasi per cui tale soluzione non è possibile o opportuna. È quindi necessario, dando per scontato il tramonto dell'istituto educativo-assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture comunitarie di accoglimento dei minori.

Un primo sguardo fotografico alla realtà attuale chiarisce come si tratti di un universo estremamente variegato, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali-organizzative (luoghi, rapporto numerico personale-utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni che tali strutture si attribuiscono.

Senza voler nulla togliere alla ricchezza che tale varietà trasmette, sarebbe opportuno prevedere un riordino con tipologie riconoscibili e confrontabili, nonché requisiti minimi di qualità. Alcuni di questi requisiti minimi possono avere valenza trasversale, applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori:

- a) la necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all’interno della comunità, sia esso professionale o non professionale;
- b) la predisposizione di percorsi di accreditamento con l’individuazione di requisiti puntuali sul piano sia strutturale sia organizzativo (di tali percorsi di accreditamento la formazione permanente degli operatori con responsabilità educativa sarà parte integrante);
- c) la necessità di concepirsi attivamente “in rete” con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno a ogni singolo minore e al progetto predisposto per garantirne l’ottimale percorso evolutivo.

4.3.4 Esperienze correttive miste

Sarebbe utile promuovere una rigorosa ricerca sull’opportunità di coniugare la permanenza in comunità con appoggi in famiglia sostitutiva a tempo ridotto (diurno, nel fine settimana, nelle vacanze o altro ancora). Questo assetto, vista l’evoluzione della famiglia nella società occidentale contemporanea che la trova sempre più esigua e instabile, potrebbe dare accesso a risorse più numerose rispetto alla ricerca di nuclei che si assumano un impegno più gravoso come si richiede con l’affidamento o l’adozione.

Tuttavia andrebbe attentamente verificata l’efficacia di una simile soluzione, in termini di recupero del benessere per i bambini allontanati dalla famiglia d’origine: sarebbero opportuni programmi di ricerca, con adeguati finanziamenti.

5. Prevenire e contrastare i riattivatori traumatici

È noto che i soggetti traumatizzati nell’infanzia acquisiscono una maggiore vulnerabilità al ripetersi di evenienze analoghe a quelle che li hanno danneggiati; tendono anche a interpretare in modo allarmato circostanze di per sé non traumatiche, attraverso la costruzione permanente della convinzione di avere a che fare con un “mondo malevolente”. La conseguenza di tale dinamica è la riattivazione secondaria delle reazioni post-traumatiche, che vengono ad aggravare in modo importante il quadro dei danni primari.

5.1 Prevedere i riattivatori traumatici nei percorsi di cura

Quanto sopra non è completamente evitabile nella vita di questi bambini e impone a chi si cura della loro salute mentale l’esigenza di concepire la presa in carico di questi soggetti come marcata dalla probabilità di ricadute che comportano la riattivazione di cure intensive.

Ciò dovrebbe avere un consistente riflesso nella programmazione dei servizi e negli stanziamenti corrispondenti.

5.2 I riattivatori traumatici nei percorsi di protezione

Tuttavia qualcosa è possibile fare anche in senso preventivo. In particolare, è doveroso prevedere lo sviluppo di dinamiche di riattivazione traumatica in circostanze che sappiamo emotivamente impegnative, specie quelle connesse agli interventi di protezione. Pensiamo, per esempio, all'allontanamento del bambino dalla famiglia (unico legame noto, pure se abusante) o alla comparsa come testimone nel processo penale a carico degli abusanti (specie se genitori).

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

Quali i possibili rimedi?

- a) L'adozione di strumenti legislativi che contrastino tale rischio; molto opportuno è il confronto tra le iniziative dei Paesi europei su questo piano. Ma non basta: anche l'effettiva ed efficace applicazione di tali strumenti deve diventare oggetto di attenta e costante verifica. Ciò potrebbe diventare uno dei compiti dei garanti nazionali per l'infanzia e l'adolescenza e/o del loro coordinamento europeo.
- b) L'accompagnamento specialistico del bambino nel comprendere il funzionamento della "macchina protettiva" e nel porsi di fronte a essa come interlocutore adeguato. In questo senso è particolarmente interessante l'esperienza canadese del *Child Witness Project* (Sas, Wolfe e Gowdey, 1996), mirata a supportare il bambino come testimone nel processo penale (più frequente nei casi di abuso sessuale). Tale progetto si configura come un intervento circoscritto e relativamente poco costoso – per cui esistono già ricerche che ne provano l'efficacia – che potrebbe essere promosso su vasta scala con appositi programmi.

6. Conclusioni

Pur nella varietà delle condizioni di partenza e delle risorse di ciascun Paese dell'Unione europea, può essere utile e opportuno disegnare un vasto e complessivo sistema di interventi che possano migliorare la condizione dell'infanzia, mirato non tanto a distribuire "benessere a pioggia" o ad aumentare ancor più gli strumenti di chi già ne ha, ma con l'obiettivo di parificare il livello di benessere di base di tutta la popolazione infantile e di dedicare alle fasce più svantaggiate i maggiori investimenti.

La novità che si impone è la necessità di considerare saggi e prioritari gli investimenti in benessere mentale, sia aumentando i fattori di protezione sia diminuendo i fattori di rischio.

Altra novità è cercare di colmare la distanza tra i dati forniti dalla scienza sullo sviluppo infantile – e più in generale sul funzionamento psicofisico degli esseri umani – e quanto ne può conseguire sul piano degli interventi tecnici e delle politiche sociosanitarie ed educative.

Possiamo oggi ricorrere a una base sicura per la progettazione in tutte queste aree.

Riferimenti bibliografici

Ainsworth, M.D.S. et al.

1978 *Patterns of attachment*, Hillsdale (NJ), Erlbaum

American Academy of Pediatrics

1999 *Guidelines for the evaluation of sexual abuse of children*, in «Pediatrics», 103 (1), 186-191

Baxter, L. et al.

1992 *Caudate glucose metabolic rate changes with both drug and behavior therapy for obsessive-compulsive disorder*, in «Archives of General Psychiatry», 49, 681-689.

Belsky, J.

1993 *Etiology of child maltreatment: a developmental-ecological analysis*, in «Psychological Bulletin», 114, 3, 413-434

Britner, P.A., Mossler, D. G.

2002 *Professionals' decision-making about out-of-home placements following instances of child abuse*, in «Child Abuse and Neglect», 26, 317-332

De Zulueta, F.

1993 *From Pain to Violence*, London, Whurr

Di Blasio, P.

2000 *Psicologia del bambino maltrattato*, Bologna, Il Mulino

Dunn, J., Plomin, R.

1997 *Vite separate. Perché i fratelli sono così diversi*, Firenze, Giunti

Glaser, D.

2000 *Child abuse and neglect and the brain - A review*, in «Journal of Child Psychology and Psychiatry», 41 (1), 97-116

Luberti, R.

2002 *La violenza assistita*, in Coluccia, A., Lorenzi, L., Strambi, M. (a cura di), *Infanzia mal-trattata*, Milano, Franco Angeli

Romito, P.

2000 *La violenza di genere su donne e minori*, Milano, Franco Angeli

Sas, L.D., Wolfe, D., Gowdey, K.

1996 *Children and the Courts in Canada*, in Bottoms, B., Goodman, G. (ed.) *International perspective on Child Abuse and Children's Testimony: Psychological Research and Law*, London, Thousand Oaks

Saunders, B.E., Berliner, L. Hanson, R.F.

2001 *Guidelines for the Psychosocial Treatment of Intrafamilial Child Physical and Sexual Abuse*, Authors, Charleston (SC)

Stern, D.

1991 *Diario di un bambino*, Milano, Arnoldo Mondadori

U.S. Department of Justice

1983 *Report to the Nation on Crime and Justice: the data*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office

World Health Organization

2002 *World Report on Violence and Health*, Geneva, Switzerland

I servizi educativi per la prima infanzia come risorsa e opportunità per bambini e genitori: tendenze e prospettive

Aldo Fortunati

Dirigente Settore attività di ricerca, formazione e documentazione - Istituto degli Innocenti di Firenze

The report provides an outline of the educational services addressing early infancy (0-3 years), comparing the data resulting from the latest ISTAT census of 1992 with those resulting from a survey conducted by the National Center of Documentation and Analysis for Children and Adolescents with reference to the year 2000. This comparison has given rise to a few fundamental elements: day nurseries are increasing in number (from 2,180 in 1992 to 3,008 in 2000), while 732 services supplementing day nurseries (play grounds, centers for children and families, home care services) are currently enriching the service offering. However, there is still a highly inhomogeneous territorial distribution of the services. The available data show, with respect to day nurseries, that among the children applying for the nursery service, only 3 out of 4 have the possibility of having access to the day nursery and, besides, it is the development of the service offering that gives rise to the phenomenon of the waiting lists for the day nursery.

This highlights the need for a comprehensive medium-term revival of the service policies that should stress the educational function of day nurseries, within a framework featuring a plurality of protagonist roles and of organizational models and paying the utmost attention to the quality and professionalism that children and families expect.

1. Le tendenze

Il quadro di realtà dei servizi educativi per la prima infanzia – nidi, servizi integrativi (spazi gioco, centri dei bambini e dei genitori, servizi domiciliari) e più recenti sperimentazioni innovative (servizi “domiciliari” e “aziendali”) – è diventato progressivamente complesso e diversificato a partire dalla metà degli anni Ottanta. Infatti, dopo la fase di primo sviluppo e consolidamento dei nidi e della loro fisionomia di servizi educativi per i bambini e le famiglie (si intende a partire dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*) due elementi hanno preso progressivamente campo:

- il primo elemento riguarda la diversificazione dell'offerta del servizio, con l'insorgente sviluppo delle nuove tipologie; si tratta di un fatto di notevole rilievo che è derivato, per un verso, dalla mancanza di risorse capaci di consentire l'ulteriore sviluppo dei nidi (pur in una condizione di domanda espressa e non soddisfatta) mentre, per l'altro, ha identificato l'intuizione di un potenziale interesse da parte delle famiglie verso proposte diverse dal nido;

- il secondo elemento riguarda la diversificazione del quadro degli attori protagonisti della gestione dei servizi, con il crescente sviluppo di un mercato dell'offerta privata, quest'ultimo, nella prevalenza dei casi, in regime di convenzione con enti pubblici.

La diversificazione dei sistemi di offerta di servizi – può essere opportuno ricordare da subito – riflette la crescente importanza attribuita alla capacità di cogliere nella loro effettiva e specifica diversità i bisogni che ogni famiglia esprime, intendendosi anche, in questo modo, superare progressivamente elementi di rigidità dall'offerta che sottendono implicitamente una idea semplificata delle realtà familiari – sia come sistemi organizzati di tempi e relazioni che come valori e propensioni specifiche – e dei loro bisogni e desideri.

E, d'altra parte, la diversificazione dei protagonismi coinvolti nella gestione dei servizi, superando l'esclusiva centratura sul protagonismo pubblico, ha indubbiamente concorso a inserire elementi di ricchezza nel sistema, accompagnando anche le riflessioni sul tema del rapporto fra costi e qualità degli interventi.

Ma cerchiamo intanto di mettere in evidenza alcuni dati che aiutano a cogliere le caratteristiche attuali della realtà dei servizi.

1.1 I servizi crescono ma sempre con forti differenze territoriali

La comparazione fra i dati dell'ultimo censimento realizzato dall'ISTAT del 1992 con quelli derivati dall'indagine condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza con riferimento all'anno 2000¹ segnala cambiamenti rilevanti.

I nidi d'infanzia crescono nel numero (dai 2180 del 1992 ai 3008 del 2000 con un incremento percentuale del 27,5%) e nella potenzialità offerta (dal 5,8% del 1992 al 7,4% del 2000).

L'altro dato generale di forte interesse riguarda i servizi integrativi al nido d'infanzia: 732 servizi integrativi – spazi gioco, centri dei bambini e delle famiglie o servizi domiciliari – si presentano come ingredienti di un arricchimento del quadro di realtà dei servizi.

Se dunque queste prime considerazioni segnalano che negli ultimi dieci anni è cresciuta la quantità dei servizi educativi per l'infanzia e si è contemporaneamente diversificata la loro tipologia per il progressivo sviluppo di servizi integrativi ai nidi d'infanzia, altri dati generali si propongono all'attenzione con connotazioni di criticità.

Di questi il primo e principale è senz'altro quello relativo al fatto che la distribuzione territoriale dei servizi è fortemente disomogenea.

Da questo punto di vista la comparazione della situazione odierna con quella derivante dai dati del 1992 (tabella 1) non segnala purtroppo grandi differenze qualitative. Lo sviluppo recente dei servizi più che perequare la distribuzione territoriale nel Paese ha confermato una diversificazione fra aree che avevano e continuano ad avere più servizi e altre che avevano e continuano ad avere meno servizi.

¹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I servizi educativi per la prima infanzia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 21).

Tabella 1 - Servizi educativi per la prima infanzia per regione (valori assoluti)

	Nido d'infanzia 1992			Nido d'infanzia 2000			Servizi integrativi 2000		
	pubblico	privato	totale	pubblico	privato	totale	pubblici	privati	totale
Piemonte	201	9	210	195	53	248	45	17	62
Valle d'Aosta	7	0	7	11	0	11	4	1	5
Lombardia	442	33	475	478	89	567	99	9	108
Trentino-Alto Adige	29	1	30	46	17	63	0	104	104
Veneto	117	19	136	154	168	322	50	39	89
Friuli-Venezia Giulia	28	9	37	39	18	57	7	2	9
Liguria	69	2	71	86	12	98	30	4	34
Emilia-Romagna	347	9	356	368	35	403	129	8	137
Toscana	161	5	166	235	18	253	57	6	63
Umbria	44	1	45	58	8	66	18	3	21
Marche	87	3	90	107	31	138	18	13	31
Lazio	176	14	190	212	43	255	19	12	31
Abruzzo	43	0	43	39	3	42	1	4	5
Molise	4	0	4	4	1	5	0	n.r.	0
Campania	26	5	31	48	54	102	13	n.r.	13
Puglia	85	26	111	51	22	73	3	2	5
Basilicata	18	1	19	23	5	28	0	n.r.	0
Calabria	15	1	16	22	18	40	1	2	3
Sicilia	98	8	106	172	n.r.	172	0	n.r.	0
Sardegna	37	0	37	56	9	65	10	2	12
Totale	2.034	146	2.180	2.404	604	3.008	504	228	732

n.r.: dati non rilevati

Anche la storia dei servizi integrativi non sovverte o attenua la considerazione di cui sopra ma la conferma in modo sostanzialmente lineare.

Ed è evidente nel modo più chiaro e diretto – in base a questi dati – che le famiglie, prima che dalla diversità delle offerte presenti, sono favorite e sostenute nell'esprimere i loro bisogni dal fatto stesso che ci sia una offerta di servizi.

1.2 È l'offerta a sollecitare l'espressione della domanda

I dati segnalano – nel caso dei nidi d'infanzia – una consistenza del 2,5% della domanda di accesso insoddisfatta: come a dire – tenendo conto che è del 7,4% la misura di potenzialità di questo tipo di servizio – che fra i bambini che chiedono accesso al nido solo 3 su 4 hanno la possibilità di accesso.

Leggendo il dato in misura più mirata (tabelle 2 e 3), si potrà notare che:

- è molto più facile che la lista di attesa sia lunga proprio quando il nido d'infanzia ha una diffusione più forte;
- la misura di sviluppo quantitativo realizzato nel sistema dell'offerta dei nidi nel periodo recente non ha tenuto il passo con la dinamica di sviluppo della domanda espressa;

- la presenza di servizi integrativi – pensiamo in particolare a spazi gioco e centri dei bambini e delle famiglie – non conduce a una inversione di tendenza nello sviluppo delle liste di attesa per il nido d'infanzia; questo deriva dal fatto che utenza del nido e utenza di questi servizi integrativi rappresentano due ambiti dell'utenza potenziale scarsamente sovrapposti e invece soprattutto diversi nel bisogno di supporto che rispettivamente esprimono.

Tabella 2 - Posti-nido disponibili nel 1992 (valori assoluti), incidenza posti-nido disponibili sulla popolazione con età 0-2 anni nel 1992 (valori percentuali), posti-nido disponibili nel 2000 (valori assoluti), incidenza posti-nido disponibili sulla popolazione con età 0-2 anni nel 2000 (valori percentuali) per regione

	Posti-nido disponibili nel 1992	Incidenza posti-nido disponibili sulla popolazione 0-2 anni nel 1992	Posti-nido disponibili nel 2000	Incidenza posti-nido disponibili sulla popolazione 0-2 anni nel 2000
Piemonte	10.842	10,8	11.160	10,7
Valle d'Aosta	228	7,6	390	12,3
Lombardia	20.821	9,1	23.594	9,7
Trentino-Alto Adige	1.487	5,1	2.354	7,5
Veneto	6.382	5,5	8.986	7,2
Friuli-Venezia Giulia	1.408	5,4	2.103	7,8
Liguria	2.714	8,0	3.199	9,7
Emilia-Romagna	15.854	18,8	17.110	18,3
Toscana	6.195	7,9	9.144	11,3
Umbria	1.712	8,7	2.268	11,6
Marche	3.096	8,5	4.196	11,5
Lazio	9.882	6,6	11.971	8,5
Abruzzo	1.738	4,7	1.340	4,1
Molise	208	2,1	242	2,9
Campania	1.517	0,6	4.603	2,2
Puglia	5.795	4,0	3.437	2,7
Basilicata	724	3,4	873	5,2
Calabria	671	0,9	1.167	1,9
Sicilia	4.640	2,4	7.773	4,7
Sardegna	1.650	3,3	2.607	6,4
Totale	97.654	5,8	118.517	7,4

Tabella 3 - Incidenza dei posti-nido disponibili e incidenza delle domande di iscrizione sulla popolazione con età 0-2 anni nel 2000 per regione (valori percentuali)

	Incidenza posti-nido disponibili sulla popolazione 0-2 anni nel 2000	Incidenza domande di iscrizione sulla popolazione 0-2 anni nel 2000
Piemonte	10,7	13,1
Valle d'Aosta	12,3	21,9
Lombardia	9,7	12,9
Trentino-Alto Adige	7,5	9,2
Veneto	7,2	10,7
Friuli-Venezia Giulia	7,8	11,5
Liguria	9,7	21,0
Emilia-Romagna	18,3	22,1
Toscana	11,3	16,6
Umbria	11,6	15,2
Marche	11,5	15,1
Lazio	8,5	12,2
Abruzzo	4,1	4,5
Molise	2,9	2,6
Campania	2,2	2,5
Puglia	2,7	2,9
Basilicata	5,2	5,6
Calabria	1,9	1,8
Sicilia	4,7	5,9
Sardegna	6,4	8,2
Totale	7,4	9,9
N.	118.517	157.888

I dati segnalano in conclusione:

- che è chiaro il nesso fra presenza di servizi e possibilità di espressione dei bisogni da parte delle famiglie;
- che lo sviluppo dell'offerta dei servizi finisce per generare il fenomeno delle liste di attesa per il nido.

Il fatto poi che queste condizioni si rappresentino in modo sostanzialmente analogo in contesti territoriali nei quali siano anche notevolmente diversi i dati su domanda e offerta segnala anche che il livello di sviluppo quantitativo del sistema è ancora, in ogni caso, insufficiente a consentire misure o previsioni di possibile equilibrio fra domanda e offerta.

1.3 È in forte crescita il protagonismo di gestori privati

Si è già detto della rilevanza crescente, nei dati attuali rispetto agli altri fin qui disponibili, della presenza di un protagonismo di soggetti privati nella attivazione di servizi. Il 20,1% dei nidi d'infanzia e il 31,1% dei servizi integrativi nascono per iniziativa di soggetti gestori privati (tabella 1).

E a questo dato – che occorre evidenziare essere, soprattutto nel caso del nido, probabilmente sottostimato, in ragione dell'incompletezza delle informazioni possedute dai Comuni al proposito – si deve integrare l'altro dato, relativo alle gestioni affidate da soggetti pubblici a soggetti attuatori privati. Una percentuale del 16,8% dei nidi e del 55,2% dei servizi integrativi a titolarità pubblica è, ancora, gestita da soggetti privati (tabella 4 e 5).

Tabella 4 - Tipo di gestione dei nidi d'infanzia per regione (valori percentuali)

	Diretta	In appalto	Totale	Strutture
Piemonte	93,3	6,7	100,0	195
Valle d'Aosta	36,4	63,6	100,0	11
Lombardia	87,0	13,0	100,0	478
Bolzano	100,0	0,0	100,0	9
Trento	60,0	40,0	100,0	37
Veneto	77,9	22,1	100,0	154
Friuli-Venezia Giulia	72,0	28,0	100,0	39
Liguria	84,9	15,1	100,0	86
Emilia-Romagna	86,4	13,6	100,0	368
Toscana	85,8	14,2	100,0	235
Umbria	89,7	10,3	100,0	58
Marche	70,1	29,9	100,0	107
Lazio	82,5	17,5	100,0	212
Abruzzo	79,5	20,5	100,0	39
Molise	100,0	0,0	100,0	4
Campania	83,3	16,7	100,0	48
Puglia	84,3	15,7	100,0	51
Basilicata	34,8	65,2	100,0	23
Calabria	59,1	40,9	100,0	22
Sicilia	91,9	8,1	100,0	172
Sardegna	44,6	55,4	100,0	56
Totale	82,9	16,8	100,0	
N.	1.992	403		2.404

Sono 9 le schede senza la risposta a questa domanda, pari allo 0,4% del totale

**Tabella 5 - Tipo di gestione dei servizi integrativi per regione
(valori percentuali)**

	Diretta	In appalto	Totale	Strutture
Piemonte	15,9	84,1	100,0	44
Valle d'Aosta	0,0	100,0	100,0	4
Lombardia	54,1	45,9	100,0	98
Bolzano	0,0	0,0	0,0	0
Trento	0,0	0,0	0,0	0
Veneto	8,0	92,0	100,0	50
Friuli-Venezia Giulia	85,7	14,3	100,0	7
Liguria	23,3	76,7	100,0	30
Emilia-Romagna	65,9	34,1	100,0	129
Toscana	43,9	56,1	100,0	57
Umbria	50,0	50,0	100,0	18
Marche	43,8	56,3	100,0	16
Lazio	21,1	78,9	100,0	19
Abruzzo	0,0	100,0	100,0	1
Molise	0,0	0,0	0,0	0
Campania	61,5	38,5	100,0	13
Puglia	0,0	100,0	100,0	3
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0
Calabria	100,0	0,0	100,0	1
Sicilia	0,0	0,0	0,0	0
Sardegna	60,0	40,0	100,0	10
Totale	44,4	55,6	100,0	
N.	222	278		500

Sono 4 le schede senza la risposta a questa domanda, pari allo 0,8% del totale

Il privato, o come soggetto titolare o come soggetto attuatore del progetto del servizio, gestisce il 33,5% dei nidi e il 69,1% dei servizi integrativi.

Si tratta di un dato noto da tempo ma mai delineato in modo chiaro nei suoi contorni quantitativi. E si tratta anche di un dato che costituisce un elemento centrale nell'accompagnare la diversificazione del sistema dell'offerta che si rappresenta nel quadro attuale di realtà, se è vero che la percentuale di rilevanza della presenza di privati nel sistema dei servizi integrativi – 31,1% – è maggiore di quella – 20,1% – che si registra nel caso del nido d'infanzia.

È abbastanza ragionevole attribuire la motivazione dei dati appena evidenziati non solo a circostanze contingenti – come quelle legate al fatto che la fase di sviluppo dei nidi d'infanzia si realizza in un contesto di investimento prevalentemente diretto degli Enti Locali mentre quella dei servizi integrativi in un momento di progressiva attenzione verso la risorsa del privato sociale come gestione dei servizi – ma anche ad altre che individuano qualità di maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro nell'ambito dell'iniziativa privata. Anche le più recenti evoluzioni della contrattualistica di settore legata al pubblico impiego, che pure introducono

interessanti elementi di flessibilità, mantengono ancora rilevanti elementi di differenza rispetto alle analoghe basi contrattuali degli operatori della cooperazione sociale. Dunque è forse anche la spinta a forme flessibili di organizzazione dei servizi, unita all'attenzione ai problemi della gestione razionale delle risorse, a sospingere verso una progressiva espansione dell'iniziativa e della presenza privata nel sistema dell'offerta di servizi. Questa dimensione di realtà, che non è solo un dato evidente ma anche un dato importante e positivo, non dovrà essere assunta disgiuntamente da una attenzione rinnovata a esplicitare tutte le altre qualità – riferite alle risorse materiali, professionali e organizzative messe in gioco – che le esperienze segnalano come indispensabili per soddisfare effettivamente i bisogni dei bambini e delle famiglie.

2. Le prospettive

Se l'esperienza italiana dei nidi e degli altri servizi educativi per i bambini e le famiglie ha ricevuto tanti segnali di interesse e di attenzione e numerosi apprezzamenti da parte di tanti osservatori che ne hanno riconosciuto caratteristiche di singolarità ed esemplarità, occorre tuttavia dire che le esperienze non hanno tuttora conquistato un pur minimo grado di generalizzazione tale da poter consentire di identificare un progetto e una politica nazionale.

Basti ricordare, al proposito, due dati fra i numerosi altri:

- l'enorme discrepanza fra le potenzialità del sistema dell'offerta nelle diverse aree territoriali, a livello delle regioni e province autonome da un minimo di 1,9% a un massimo di 18,3%, secondo i dati del 2000;
- la consistenza della domanda insoddisfatta, mediamente in rapporto di 1 a 3 rispetto a quella soddisfatta, ma con evidenze ancora maggiori proprio dove i servizi hanno una dimensione quantitativa di realtà maggiormente consistente.

Dati di questo genere non solo evidenziano la necessità di un rilancio delle politiche organico e orientato almeno al medio termine, ma espongono talvolta la stessa identità dei servizi educativi per l'infanzia vicina al confine con la sua mistificazione.

Non ci riferiamo, a quest'ultimo proposito, alla consapevolezza formalizzata in letteratura o a livello normativo. In questi due casi, pur diversi fra loro, è ormai ampiamente generale l'apprezzamento dell'identità educativa dei servizi e della funzione di supporto che gli stessi giocano principalmente su questo piano nei confronti delle famiglie che decidono di utilizzarli; financo la Corte costituzionale, intervenendo sulla materia nella recente sentenza 17-23 dicembre 2003 n. 370, ha voluto sottolineare e proclamare la vocazione educativa dei nidi quali primo segmento – prescolare – del sistema educativo nazionale.

Semmai occorrerà tenere presente che, sul piano dei fatti, i dati e l'esperienza mostrano in modo molto chiaro quanto sia principalmente la presenza dei servizi sul territorio e la consuetudine al loro utilizzo da parte delle famiglie a sviluppare anche nel senso comune una percezione corretta dell'identità e delle potenzialità del servizio.

Non può non dispiacere e preoccupare, tenendo conto di ciò, che, pur non po-

tendosi evidenziare una stretta correlazione fra livello socioeconomico diffuso sul territorio e quantità di servizi presenti, resta senz'altro vero che è principalmente nelle aree territoriali con maggiore presenza di bambini e con minori condizioni di benessere diffuso che risulta meno sviluppato il sistema dei servizi. All'interno di questo quadro, la prolungata mancanza di un aggiornato riferimento normativo di carattere generale (leggasi nazionale) – se si pensa che è tuttora in vigore, a 32 anni dalla sua approvazione, la legge 1044/1971 – ha costituito indubbiamente un motivo su cui tutti gli elementi di criticità derivanti dalla disomogenea diffusione dei servizi hanno potuto consolidarsi piuttosto che essere progressivamente ricondotti a minori livelli di disparità. E se si ricordava – i dati lo evidenziano in modo chiaro – che la parte prevalente dello sviluppo del sistema dei servizi negli ultimi quindici anni non ha dipeso da fonti di finanziamento nazionale, ma piuttosto da risorse individuate a livello locale e/o delle regioni, non può stupire come, in mancanza di un impulso coordinato fra centro e periferia, siano gli elementi di diversificazione ad aver prevalso su quelli della omogeneità.

2.1 Le prospettive di rinnovamento del quadro normativo

Negli anni più recenti non sono mancati provvedimenti centrali mirati allo sviluppo delle politiche dei servizi.

- Nel 1997, la legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, il cui finanziamento complessivo nei sei anni compresi fra il 1997 e il 2002 (nel 2003 il finanziamento finalizzato ha riguardato le sole “città riservatarie”) è stato, in media, di circa euro 120.000.000,00 per anno. Occorre ricordare però, come noto, che la legge era orientata al finanziamento di interventi nella complessiva area dell'infanzia e dell'adolescenza; inoltre, che la percentuale di progetti orientati alla sperimentazione di nuovi servizi educativi per l'infanzia è stimabile, nel primo triennio di vigore nella norma, in un ordine di grandezza inferiore al 10% (e si può supporre che non più alta sia stata la percentuale delle risorse a ciò finalizzate); infine, che la legge – per espressa previsione dell'articolo 5 – escludeva la possibilità di finalizzare i propri finanziamenti allo sviluppo di nuovi nidi, limitando il suo campo di interesse ai soli servizi integrativi (spazi gioco e centri dei bambini e dei genitori).
- Nella legge finanziaria dell'anno 2002, l'articolo 70 (legge 28 dicembre 2001 n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*) ha previsto l'istituzione di un fondo nazionale «per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro», quantificato nella misura di 50 milioni di euro per l'anno 2002, 100 milioni di euro per l'anno 2003 e 150 milioni di euro per l'anno 2004. Successivi provvedimenti hanno condotto alla ripartizione del fondo fra le regioni e le province autonome che ne hanno a loro volta fatto uso nell'ambito delle loro proprie procedure di programmazione e sostegno allo sviluppo del sistema.
- Nella legge finanziaria dell'anno 2003, l'articolo 91 (legge 27 dicembre 2002

n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*) ha istituito «il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micro-nidi, di cui all'articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448», determinandone un primo finanziamento annuale per l'importo di 10 milioni di euro e individuando meccanismi di relazione diretta fra richiedenti e amministrazione centrale erogante. Dal primo bando nazionale sono risultati finanziati 97 degli oltre 200 progetti presentati e ammessi.

Sebbene i provvedimenti più recenti sopra richiamati abbiano indubbiamente contribuito a incentivare lo sviluppo delle esperienze anche, o forse soprattutto, in direzioni diverse e nuove da quelle caratterizzanti lo sviluppo dei servizi negli anni Settanta e Ottanta, è abbastanza chiaro come si tratti di provvedimenti che, di volta in volta, si concentrano su singoli elementi o aree dell'offerta piuttosto che sul sistema integrato dei servizi nel suo complesso.

E se la situazione presente vede la novità di un avanzato stato di realizzazione dell'iter parlamentare di approvazione di una nuova legge nazionale di settore (approvata alla Camera dei deputati il 13 novembre 2003)², le novità introdotte nel quadro costituzionale dello Stato dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) propongono in termini di assoluta attualità una nuova forma di riflessione sulle possibilità di sviluppo di una normazione nazionale che non entri in conflitto con la più estesa potestà legislativa che la Costituzione attribuisce ai parlamenti regionali.

I più attenti sapranno come anche la recente sentenza 17-23 dicembre 2003 n. 370 della Corte costituzionale, riproponga gli aspetti del problema che abbiamo appena ricordato, ponendo in campo anche ulteriori elementi di riflessione derivanti dalla chiara sottolineatura del carattere educativo dei nidi e degli altri servizi per la prima infanzia.

Occorre, infatti, definire una forma di convergenza e compatibilità fra il nuovo quadro costituzionale, che circoscrive le competenze dello Stato alla sola «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», e le necessarie forme di garanzia nell'individuazione delle risorse necessarie al raggiungimento e al mantenimento dei predetti «livelli minimi», fatta evidentemente salva la possibilità, al di sopra di quei livelli, di determinare quadri realizzativi anche diversificati nelle varie esperienze locali.

Si tratta di definire un quadro della politica nazionale proprio nel momento in cui si sono determinate le condizioni per rendere generalista il contributo nazionale alla determinazione delle politiche. E al contempo, si tratta di determinare quadri normativi regionali che possano costituire espressione di scelte anche diverse e specifiche seppure reciprocamente coerenti nei principi ispiratori generali.

² Proposta di legge C172, *Norme sugli asili nido e sui servizi integrativi*, d'iniziativa della deputata Maria Burani Procaccini presentata il 30 maggio 2001.

2.2. La prospettiva della qualità

Le esperienze, intanto, segnalano con forza una crescente consapevolezza dei bisogni educativi dei bambini da parte delle famiglie, cui corrisponde anche la crescente attenzione dei genitori alla qualità dei contesti offerti ai loro bambini e alla qualità professionale degli educatori che dei loro figli si occupano quotidianamente.

Il tema della qualità taglia dunque sempre più il mondo dei servizi educativi per l'infanzia e non è un caso che questo contesto sia stato anche uno dei primi disponibili ad accogliere riflessioni, studi e, più recentemente, strumenti per la sua valutazione.

Definire i requisiti di qualità e di organizzazione correlati alle funzioni educative dei servizi e alla tenera età dei bambini destinatari delle proposte è tema riflesso in misura crescente nelle norme e regolamenti che orientano e regolano le esperienze in corso sul territorio.

Così, d'altra parte, anche i requisiti di professionalità degli educatori sono oggetto di attenzione nella consapevolezza sempre più diffusa che la funzione educativa si possa esprimere nel modo più pieno – che deve essere perseguito nell'interesse primario dei bambini – solo su forti basi di competenza, professionalità e consuetudine alla pratica della riflessione condivisa sul lavoro.

Ma il tema della qualità – imperniato nella definizione di standard funzionali e di requisiti di professionalità – deve potersi confrontare costruttivamente con il tema della flessibilità organizzativa (certo non dimenticando mai le condizioni essenziali per il benessere dei bambini) come con quello della gestione razionale dei costi (su cui si gioca molta della possibilità di sviluppo sostenibile del sistema), nella consapevolezza che nessuna forma di rigidità sia sinonimo di forza del progetto o possa fare da riferimento per la moltiplicazione delle esperienze.

La definizione di criteri per la regolazione del sistema dell'offerta, infine, oltre a essere il solo modo di interpretare e corrispondere all'interesse e alla esigenza di garanzia dei cittadini e, in primo luogo, delle famiglie e dei bambini, è anche l'unico modo attraverso cui possa estendersi – ci riferiamo in particolare al meccanismo dell'accreditamento – il sostegno finanziario pubblico alla rete dei servizi privati, che solo in questo modo potranno diventare a tutti gli effetti parte del sistema pubblico dell'offerta.

Ciò sia detto con particolare riferimento a quelle che potranno essere nel futuro le ulteriori e nuove forme di presenza del protagonismo imprenditoriale privato nel mercato dei servizi educativi per l'infanzia, e per ciò che ne potrà derivare per l'integrazione delle risorse cui potranno accompagnarsi.

2.3 In conclusione

I dati di ricerca su cui abbiamo proposto alcune considerazioni di orientamento segnalano che nella più recente fase di sviluppo il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia ha avuto un rilevante sviluppo quantitativo e una progressiva diversificazione delle tipologie di servizio.

Il nuovo quadro, del quale fa parte il crescente protagonismo dell'iniziativa privata lamenta, purtroppo, ancora una notevole disomogeneità fra i livelli realizzativi raggiunti dai diversi contesti territoriali.

Se lo sviluppo delle politiche non ha comunque – nonostante le evidenti differenze positive rispetto al contesto comparativo internazionale – raggiunto misure di diffusione tali da consentire valutazioni generali di equilibrio fra domanda e offerta, si segnala però in modo chiaro e evidente che, dove l’offerta di servizi si è sviluppata maggiormente nella quantità e nella capacità di diversificarsi al suo interno fra nido e tipologie integrative, la domanda si rappresenta in modo sempre più consapevole e selettivo anche se, nel caso del nido d’infanzia, in quantità tale da non essere completamente soddisfatta.

I più recenti provvedimenti mirati allo sviluppo (legge 285/1997 e leggi finanziarie 2002 e 2003) hanno determinato un rinnovato impulso all’incremento delle esperienze, anche se, d’altra parte, permane il problema di rinnovare lo sforzo per un ulteriore sviluppo – equilibrato nel territorio – di tutti i servizi e, in particolare, dei nidi d’infanzia, verso cui, più che verso i servizi integrativi, sembra orientarsi la maggiore e più significativa richiesta di supporto da parte delle famiglie.

Sembra chiaro che una prospettiva di sviluppo ulteriore del sistema dei servizi non potrà non vedere il co-protagonismo di energie progettuali e risorse finanziarie pubbliche e private, nel quadro di una conferma e di un ampliamento del ruolo di programmazione dei livelli decentrati di governo.

Al contempo, sembra anche, infine, evidente la necessità di esplicitare adeguati riferimenti regolativi che garantiscano, in un quadro di pluralità dei protagonisti e dei modelli organizzativi, certezza di risposta alle legittime e sempre più consapevolmente espresse attese di qualità e professionalità che bambini e famiglie esprimono.

È, infine, augurabile che l’elaborazione di nuovi aggiornati riferimenti normativi – che ha avuto crescente impulso negli ultimi anni – possa conseguire risultati tali da rilanciare lo sviluppo del sistema in quella prospettiva di medio/lungo termine che sola potrà garantire il consolidamento di livelli essenziali di prestazioni su tutto il territorio nazionale, contemperando questo obiettivo generale con un crescente spazio che dovrà vedere espresso – nel rinnovato quadro costituzionale – il protagonismo dei livelli regionali.

Minori non accompagnati in Europa

Terry Smith

Consulente del Programma SCEP (Separated Children in Europe Program)

The Immigration and Asylum debate has become one of the social issues of our age affecting the entire European Union. This article looks at one of the often forgotten and most vulnerable groups of this mass population movement, Separated Children, of whom the most conservative of estimates indicates at least 100,000 currently, living within Europe. After setting the background and context surrounding this matter the article looks briefly at the needs of separated children before embarking on an overview of current practice across European Union member states. It concludes by looking at the likely impact upon separated children of proposed European Union Directives and Resolutions.

1. Background e contesto

Mentre stiamo entrando nel nuovo millennio, va fatta una considerazione di rilievo, cioè che, probabilmente, in questo momento vi sono più persone migrate e rifugiate che in qualsiasi altro momento della storia. L'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite (UNHCR) stima una cifra totale intorno ai 25 milioni di rifugiati a livello mondiale e che circa il cinquanta per cento di questa cifra potrebbero essere soggetti di minore età. È probabile che una gran parte dei rifugiati a livello mondiale sia sempre stata rappresentata dai minori. Certamente sono stati affrontati i problemi derivanti dai minori rifugiati provenienti dall'area balcanica, a seguito della Prima guerra mondiale, che hanno indotto Eglantyne Jebb, fondatore di Save the children UK, a elaborare un documento che sarebbe diventato la base della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*, successivamente adottata dalla Società delle nazioni nel 1924.

Il Programma SCEP (Separated Children in Europe Program - Programma minori non accompagnati in Europa), un'iniziativa congiunta di alcuni membri della Save the children alliance e dell'UNHCR, stima che attualmente vi siano in Europa 100.000 minori non accompagnati o separati. Per riflettere la situazione reale di molti bambini, il Programma adotta un'ampia definizione del termine "minore non accompagnato", riconoscendo che alcuni minori possono sembrare "accompagnati" quando arrivano in Europa, ma in pratica l'adulto che li accompagna può non essere in grado o inadatto ad assumersi la responsabilità della loro custodia. Vale la pena di analizzare questa definizione nel suo complesso.

Minori non accompagnati sono i minori al di sotto dei 18 anni che sono fuori del loro Paese di origine e sono separati da entrambi i genitori, o dal loro precedente tutore principale. Alcuni minori sono completamente soli, mentre altri, che sono anche oggetto di attenzione del programma SCEP, possono vivere con membri della famiglia allargata. Tutti questi minori sono minori non accompagnati e hanno diritto alla

protezione internazionale in base a un'ampia gamma di strumenti internazionali e regionali. I minori non accompagnati possono essere richiedenti asilo per la paura di persecuzione o per la mancanza di protezione causata da violazioni dei diritti umani, dai conflitti armati o disordini nel loro Paese di origine. Essi possono essere vittime del traffico per scopi sessuali o altre forme di sfruttamento, o possono essersi spostati in Europa per sfuggire a condizioni di gravi privazioni.¹

In tempo di guerra o di conflitti i bambini sono sempre le vittime principali. Il collasso o le pressioni sulle infrastrutture di una società pregiudicano direttamente l'accesso dei bambini alle cure mediche e all'educazione e inevitabilmente portano a una penuria di cibo, di carburante e di standard accettabili di alloggio che hanno un impatto diretto sulla capacità di sopravvivenza dei bambini. I genitori possono essere troppo stressati o traumatizzati per accudire in modo adeguato i figli, il cui sviluppo può venire così ostacolato; le opportunità di gioco possono essere scarse o del tutto assenti. I bambini possono soffrire effetti di lungo periodo per aver assistito ad atti di violenza e molti di essi possono subire il dolore e il trauma per la morte di un genitore o di entrambi o di altri membri della loro famiglia. È inutile dire che spesso i bambini sono vittime di faide indiscriminate e molti vengono uccisi o mutilati sia quando sono attaccati deliberatamente obiettivi civili o in occasione di attacchi su obiettivi militari non andati a segno o che rappresentano un pericolo per i civili come aspetti "accettabili" della strategia militare. I bambini corrono anche il pericolo di venire arruolati o di essere rapiti per essere avviati alla prostituzione o essere ridotti in schiavitù. I bambini sono anche vittime dei regimi repressivi e in tali situazioni sono considerati come obiettivi "legittimi". Per esempio, né il genocidio in Ruanda né la pulizia etnica nella ex Jugoslavia hanno risparmiato i bambini; il regime iracheno ha usato i gas velenosi sui curdi nel Nord del Paese senza alcuna discriminazione tra bambini e adulti e si stima che durante l'Olocausto siano stati uccisi un milione e mezzo di bambini.

Dalla fine della Seconda guerra mondiale fino a oggi, in varie parti del mondo sono proseguiti i conflitti, le guerre e l'instabilità. Ovunque non sono diminuite le violazioni dei diritti umani. I bambini sono direttamente colpiti da questo disordine. «L'impatto sui bambini è stato catastrofico. Save the Children UK stima che, nello scorso decennio, siano stati uccisi più di 1 milione e mezzo di minori al di sotto dei 18 anni e oltre 4 milioni di minori siano rimasti disabili o mutilati, oltre 5 milioni siano stati costretti a vivere nei campi profughi e oltre 12 milioni abbiano perso la loro casa»².

Tuttavia la fuga dai conflitti e dalle persecuzioni non è l'unico fattore che sta dietro l'aumento del numero dei minori che si spostano attraverso le frontiere internazionali. Hanno contribuito a questo aumento il divario sempre maggiore tra Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, in particolare la povertà e la mancanza di opportunità, e anche il numero crescente di bambini oggetto del traffico di esseri umani per lo sfruttamento nel commercio sessuale o nell'economia sommersa.

¹ Separated children in Europe Program, *Declaration of good practice*, 2.a ed., London, Save the Children UK, 2000.

² Ruxton, S., *Separated Children Seeking Asylum in Europe. A Programme for Action*, London, Save the Children UK, 2000.

Le Nazioni unite ritengono che il numero dei minori trafficati ogni anno, sia sul piano interno che internazionale, sia di circa un milione e duecentomila.³

Le caratteristiche chiave di qualsiasi definizione del traffico di esseri umani sono l'esistenza di un rapporto coercitivo di sfruttamento in atto.

“Tratta di persone” indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'uso o la minaccia dell'impiego della forza o di altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità oppure tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a scopo di sfruttamento.⁴

Il traffico dei minori non accompagnati all'interno dell'Europa è un fenomeno in crescita. Mentre il “mercato finale” di molti di questi bambini è il commercio a scopo sessuale, alcuni bambini sono costretti al lavoro forzato come “schiavi domestici” o in “aziende che li sfruttano” dove non esistono i diritti e le salvaguardie che i lavoratori occidentali hanno acquisito. Alcuni minori sono utilizzati per contrabbandare o spacciare droga e molti sono utilizzati per commettere altri reati, come furti nei negozi o frodi con le carte di credito. Alcuni sono costretti a elemosinare, senza ricevere nulla del denaro che “guadagnano”. Nei casi estremi, i trafficanti di esseri umani rapiscono i bambini anche se in molti casi i genitori cedono i loro figli dietro l'offerta ingannevole di una “adeguata occupazione”. In alcuni casi i genitori, spinti dall'estrema povertà e dalla disperazione possono accordarsi perché i loro figli siano immessi in un rapporto di sfruttamento. Tuttavia, i bambini sono sempre vittime in qualsiasi rapporto di traffico di persone perché semplicemente non sono in grado di dare in modo consapevole alcun consenso in relazione al proprio impiego.

Il traffico non dovrebbe essere confuso con il termine “ingresso illegale”. L'ingresso illegale coinvolge una parte terza che, a pagamento, facilita l'accesso clandestino di una persona in un Paese.

Inoltre, vi sono molti minori che entrano illegalmente in Europa, e quindi arrivano senza attirare l'attenzione delle autorità competenti. Il loro obiettivo è di cercare un lavoro. Sebbene molti di questi minori possano lavorare in situazioni non regolamentate, spesso per una paga minima, tuttavia non cadono nella trappola di un rapporto di sfruttamento anche se il loro *status* di immigrazione illegale è un elemento della loro vulnerabilità. La migrazione verso l'Europa di minori per motivi economici è un fenomeno in aumento, poiché molte famiglie la considerano un mezzo per migliorare le proprie condizioni finanziarie e per spezzare il ciclo di una deprivazione nel quale molti di loro sono intrappolati.

³ UNICEF, *End Child Exploitation. Stop the Traffic*, New York, July 2003.

⁴ Art. 3, *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale, per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo (12-15 dicembre 2000)*.

2. Chi è un rifugiato?

Il termine “rifugiato” oggi è usato ampiamente e spesso in modo non corretto come un termine generalizzato per descrivere una persona in fuga. Tuttavia, nel contesto della protezione internazionale, esiste una definizione specifica. Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 un rifugiato è colui che:

Avendo il fondato timore di essere perseguito per ragioni di razza, di religione, di nazionalità, di appartenenza a un particolare gruppo sociale o per opinione politica, è fuori del Paese della sua nazionalità e non è in grado o, avendo tale timore, non desidera giovare della protezione di quel Paese.⁵

Spetta allo Stato riconoscere o meno lo *status* di rifugiato. Tutti i richiedenti sono soggetti a una valutazione e a una verifica sul merito della loro richiesta a essere rifugiati e si sa che in alcuni Stati europei questo processo richiede tempo, mesi o anche anni. Mentre un richiedente è in attesa di una decisione sulla sua richiesta, normalmente viene indicato come “richiedente asilo” e questo termine è usato in modo simile per descrivere quei richiedenti che hanno avuto una decisione negativa iniziale e che hanno presentato un ricorso contro tale decisione. Molti Stati europei forniscono una protezione discrezionale a coloro che non sono stati riconosciuti come rifugiati in base alle disposizioni della Convenzione del 1951 ma dove, almeno su base temporanea, potrebbe non essere sicuro per il richiedente tornare nel Paese di origine. Questa “protezione umanitaria” non viene concessa su una base indeterminata e come tale viene rivista su base regolare.

Ai fini di questo articolo userò il termine “rifugiato” per comprendere i seguenti soggetti: i richiedenti asilo che hanno fatto richiesta di asilo e sono in attesa di una decisione; i richiedenti asilo che hanno ricevuto una decisione negativa e hanno fatto ricorso contro tale decisione; coloro ai quali è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato; coloro ai quali, per motivi umanitari o per altri motivi, è stato permesso di rimanere.

Inizialmente, la Convenzione del 1951 aveva limitazioni temporali e geografiche, che sono state eliminate nel 1967 con la firma di un protocollo. Oltre a definire chi è un rifugiato, la Convenzione obbliga gli Stati firmatari a non respingere un rifugiato: «in qualsiasi modo alle frontiere dei territori dove la sua vita o la sua libertà potrebbe essere minacciata per motivi di razza, religione, nazionalità o appartenenza a un particolare gruppo sociale o per opinione politica» (ivi, art. 33 (1)).

Inoltre, la Convenzione prende in considerazione le disposizioni sociali che potrebbero essere adottate dagli Stati nei confronti dei rifugiati. Nella fornitura dell'alloggio i rifugiati dovrebbero essere trattati nel modo più favorevole (art. 21), dovrebbero ricevere lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'istruzione elementare (art. 22) e, in modo simile, l'aiuto e l'assistenza pubblica dovrebbero essere uguali a quelli dei cittadini nazionali. La maggioranza dei ri-

⁵ Art. 1A (2), Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, 1951.

fugiati a livello mondiale proviene attualmente, e fugge, dai Paesi in via di sviluppo del Sud del mondo, e le stime indicano che meno del 10% richiedono asilo nei Paesi più ricchi del Nord.

È importante osservare che la Convenzione del 1951 e il suo Protocollo del 1967, attualmente sono stati recepiti nel diritto interno degli Stati membri dell'Unione europea e i governi possono essere tenuti responsabili per questi impegni e per altri derivanti dalla Convenzione. È parimenti importante notare che la Convenzione non pone vincoli riguardo all'età e, quindi, i minori non accompagnati sono in grado di presentare le loro richieste di asilo in maniera indipendente.

3. I bisogni dei minori non accompagnati

Quando consideriamo i bisogni dei minori non accompagnati, è importante, innanzitutto, riconoscere che essi hanno le stesse ampie necessità di qualsiasi altro bambino. Prima di tutto sono bambini e il fatto che siano rifugiati, migranti o vittime del traffico di esseri umani non dovrebbe essere l'unico elemento per definire la loro identità. Questi bisogni che nascono dalle loro condizioni di esilio, non dovrebbero essere trascurati, anche se le esperienze che hanno fatto possono aver fatto acquisire loro una maturità superiore all'età e aver fortemente sviluppato le loro capacità di sopravvivenza. Tuttavia, come minori non accompagnati, hanno anche bisogni particolari, non ultimo il bisogno di essere protetti dal ritorno a una situazione pericolosa per la loro vita nel Paese di origine.

Inoltre, devono essere protetti da altre forme di pericoli e di abusi e hanno bisogno che qualcuno salvaguardi e favorisca il loro benessere. Essi devono ricevere gli stessi standard di cure e di protezione offerti a tutti i bambini: hanno bisogno di essere educati, di sentirsi sicuri e amati e di avere una rete di supporto di amici e della famiglia e, dove possibile, della comunità. Essi hanno bisogno di calore, di cibo e di riparo e di accesso alle cure mediche preventive e curative, hanno bisogno di crescere e svilupparsi e di interventi qualificati, adatti, per assisterli nei traumi e negli stress che li hanno colpiti fino a quel momento, durante e dopo la loro fuga in esilio. Devono essere offerte loro possibilità di gioco e di stimolo e anche percorsi di educazione formale per incoraggiarli a massimizzare il proprio potenziale, e devono ricevere il sostegno necessario per affrontare le sfide dell'adolescenza in vista del passaggio a una vita adulta e indipendente.

Tutti i bambini devono crescere con il sentimento della propria identità e questo è particolarmente vero per i minori non accompagnati che possono sentirsi lontani dal loro contesto culturale tradizionale e tentati di adottare nuovi valori culturali, spesso estranei, a cui sono esposti per conquistare l'approvazione del gruppo dei loro pari o per sentirsi "accettati". È importante che siano fissati adeguati limiti perché i bambini rispettino gli altri, sviluppino rapporti e soddisfino i modelli previsti dal comportamento sociale.

Le persone o le agenzie che si occupano dei bisogni dei minori non accompagnati, consapevoli delle difficoltà che essi devono affrontare, devono essere capaci di offrire un sostegno che sia culturalmente sensibile e adeguato. Parimenti, non

possono essere ignorati i temi relativi all'emarginazione e al razzismo e, inoltre, non possono essere enfatizzate le difficoltà che i rifugiati incontrano nell'aver accesso ai servizi del Paese ospite.

4. Breve panoramica delle pratiche attuali negli Stati membri dell'Unione europea a favore dei minori non accompagnati

La pratica attuale nei Paesi membri dell'Unione europea nei confronti dei minori non accompagnati può essere analizzata sotto tre punti di vista: accoglienza, integrazione e ricongiungimento familiare.

Tuttavia, in via generale, è evidente che recentemente negli Stati membri è emersa una grande quantità di leggi, norme e linee guida sul tema dell'asilo e delle migrazioni, molte delle quali hanno un impatto estremamente negativo sui bambini. L'attenzione è ancora concentrata sul deterrente e sul rafforzamento dei controlli. Gli standard, invece, si sono abbassati e il quadro, per quanto riguarda i diritti del fanciullo è caratterizzato da perdite piuttosto che da guadagni. In breve, i controlli sull'immigrazione continuano ad avere la precedenza sul superiore interesse del bambino. C'è una perdita di coerenza negli Stati membri per quanto riguarda le politiche e la pratica, le norme sono *ad hoc* e frammentate. Forse è inevitabile che vi siano delle incongruenze quando confrontiamo le pratiche su una gamma di Paesi. Un certo numero di fattori possono contribuire alla mancanza di un approccio coerente. Questi fattori potrebbero includere la misura del problema, cioè il numero dei minori non accompagnati, se è un fenomeno nuovo o consolidato, il livello delle risorse disponibili, se un Paese è considerato Paese di destinazione o di transito, se un Paese ha una tradizione di multiculturalismo o meno ecc.

4.1 Accoglienza

È difficile capire come alcuni Stati possano adempiere ai loro obblighi, in base all'articolo 22 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 – che indica il dovere di fornire una protezione adeguata ai bambini rifugiati – se negano loro l'accesso al territorio in cui stanno tentando di entrare. Malgrado l'impegno del Consiglio dei ministri dell'Unione europea preso a Tampere nel 1999 di rispettare il diritto assoluto di chiedere asilo e il suggerimento in esso contenuto che coloro che hanno bisogno di protezione potranno entrare nel territorio dell'Unione europea, la posizione per quanto riguarda i minori non accompagnati è, in realtà, molto meno chiara e l'accesso al territorio è a volte impedito dalla legislazione o dalla pratica. Sebbene, per esempio, non vi siano casi conosciuti di minori alle frontiere ai quali sia stato negato l'accesso in Finlandia e in Irlanda, tutti i minori non accompagnati che arrivano nei Paesi Bassi ora sono sottoposti a una nuova procedura. Dall'introduzione, nel maggio 2001, della nuova politica sui “minori non accompagnati”, indipendentemente dalla loro età, i minori non accompagnati che arrivano nei Paesi Bassi devono presentare una domanda di asilo presso un centro di raccolta delle ri-

chieste. In Svezia, Save the children è stata coinvolta per un certo periodo sul conflitto potenziale di interessi derivante dal duplice ruolo del Consiglio dell'immigrazione nel decidere se esistano i motivi per un minore non accompagnato per entrare (o stabilirsi) in Svezia mentre, contemporaneamente, ha la responsabilità di assicurare che il bambino sia accolto e accudito.

Le istanze governative dovranno impegnarsi a rispettare il diritto del bambino a preservare la propria l'identità, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione ONU del 1989. Se non si riesce a identificare un richiedente appropriatamente come un minore, ciò significa probabilmente renderlo vulnerabile, perché non si terrà conto delle sue particolari necessità di benessere e non riceverà il supporto necessario ai suoi bisogni. Lo scenario peggiore è che essi possano essere collocati in ambienti non controllati, con adulti, dove potrebbero essere esposti a rischi. Chiaramente, potrebbero anche venire compromessi i loro diritti. Negli Stati membri, le procedure per l'identificazione, la registrazione e la documentazione dei minori non accompagnati, alcune volte, non sono chiare e sembra che alcuni Paesi non abbiano messo a punto procedure per l'identificazione dei minori non accompagnati. Il problema della loro identificazione talvolta è reso più difficile dal fatto che molti sono troppo impauriti al momento dell'arrivo per avere fiducia nelle agenzie che chiedono loro le informazioni.

Uno sviluppo significativo riguarda la presentazione del sistema Eurodac: saranno rilevate tutte le impronte digitali di tutti i richiedenti asilo nei Paesi partecipanti e le impronte digitali saranno immagazzinate digitalmente in una banca dati centrale. Lo scopo è quello di aiutare a identificare i richiedenti che hanno già presentato una domanda in un altro Paese. In Danimarca, Finlandia e Austria a tutti i richiedenti asilo di età superiore ai 14 anni, compresi i minori non accompagnati, attualmente vengono prese le impronte digitali. Viceversa, in molti Paesi la presa delle impronte digitali non è uniforme e spesso sembra essere applicata a caso in base all'età del minore.

L'età dei minori non accompagnati è ancora un fattore di fondamentale importanza per determinare l'accoglienza iniziale e i servizi di assistenza che saranno offerti al richiedente. In Europa in quei casi in cui le autorità considerano che l'età dichiarata non sia credibile, viene eseguita una valutazione dell'età. Per molti professionisti, che lavorano con i minori e che li assistono, il problema della "discussione dell'età" è diventato un tema centrale del loro lavoro. Questo punto è bene illustrato considerando le statistiche del Regno Unito dove in 18 mesi, dal febbraio 2002 al luglio 2003, su un numero complessivo di 2.605 – o circa un terzo – di quei richiedenti che hanno dichiarato di essere minori, è già stata messa in discussione l'età dichiarata. Sebbene molti Stati indichino che essi danno al richiedente il beneficio del dubbio, non sembra poi avvenire così nella pratica. In molti casi vengono eseguiti test fisici di una forma o dell'altra, tranne che in Portogallo e in Lussemburgo. Quando vengono esaminate le procedure emergono di nuovo delle incongruenze. Ad esempio le radiografie non sono utilizzate nei Paesi Bassi come parte del processo di valutazione dell'età, mentre il loro uso è espressamente vietato nel Regno Unito e respinto in Germania perché ritenuto inefficace. È anche discutibile l'esperienza dei professionisti che eseguono la valutazione dell'età, perché manca la prova certa che il personale abbia la conoscenza dei fattori culturali o una specializzazione in pediatria.

Non può mai essere nel superiore interesse del bambino essere detenuto e la pratica è dannosa per tutti gli aspetti del suo sviluppo. L'articolo 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo è chiaro sul fatto che la detenzione dei minori deve tener conto dei loro bisogni e deve essere per un periodo il più breve possibile. Essi dovrebbero avere un immediato accesso alla rappresentanza legale e la decisione di reclusione deve essere presa dall'autorità giudiziaria. La reclusione dovrebbe essere in una struttura separata dagli adulti, salvo se viene disposto in altro modo nel superiore interesse del minore. Malgrado le difficoltà attinenti all'accurata valutazione dell'età, come indicato sopra, molti Paesi europei detengono i minori non accompagnati. Questo fatto può essere una evenienza relativamente rara, per esempio, in Irlanda, Italia o Danimarca, mentre la detenzione dei minori non accompagnati è usata più ampiamente in altri Paesi, per esempio nel Regno Unito, in Austria e in Germania.

I minori hanno bisogno di un ambiente stabile e questo è riflesso nel principio che le decisioni relative al loro benessere devono essere prese prontamente, senza ritardi. Tuttavia raccogliere informazioni delicate e spesso dolorose da un minore, potenzialmente impaurito e traumatizzato, richiede tempo e deve essere fatto in un ambiente appropriato da parte di personale specializzato e capace. Anche il tempo è un fattore nel sostegno al minore in questo difficile processo e deve permettere, se necessario, occasioni di "valutazioni esperte" e se appropriato, ulteriori opinioni. Tutto questo può essere rallentato se il lavoro deve essere fatto attraverso i servizi di un interprete. Vi deve essere un equilibrio tra una decisione rapida e la necessità di assicurare che, purché vengano prese decisioni accurate, siano disponibili sufficienti informazioni se si vuole rispettare l'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo: il principio del superiore interesse (*the best interest*). Tuttavia, l'idea che ai richiedenti asilo, le cui richieste sono manifestamente infondate, dovrebbero essere applicate procedure speciali, accelerate, quindi accelerando l'allontanamento, è risultata applicabile ai minori in alcuni Paesi, per esempio Austria, Francia, Portogallo e Svezia anche se nella pratica è stata utilizzata raramente. La legislazione italiana sull'immigrazione e l'asilo, approvata nel 2002, ha introdotto una procedura semplificata per trattare le richieste dei richiedenti che sono entrati, o hanno cercato di entrare, o di rimanere in Italia illegalmente. La legge non fornisce una specifica protezione per i minori non accompagnati e c'è la preoccupazione che essi possano non essere esenti da nuove clausole. Similmente nei centri olandesi di raccolta delle richieste, alcune decisioni relative ai minori non accompagnati sono prese entro 48 ore.

In generale, gli Stati sembrano aver messo in atto garanzie procedurali minime. Le autorità competenti prendono le decisioni e sono disponibili sistemi di appello. Il difetto è che spesso sono molto lenti e sebbene siano in atto i meccanismi per il ricorso alla decisione, vi sono difficoltà per i termini, il sostegno nel corso del processo e le informazioni sulla procedura. Sembra, inoltre, che in Europa seguiti a mancare una volontà da parte degli organismi decisionali di riconoscere l'esistenza di forme specifiche di persecuzione del minore.

Nel riconoscere l'importanza di fornire tutori ai minori non accompagnati, la direttiva del Consiglio dell'Unione europea sulla protezione temporanea (2001/55/EC), nell'articolo 16 investe gli Stati membri di particolari responsabilità per quanto riguarda la tutela. La direttiva richiede iniziative per assicurare la necessaria rappre-

sentanza dei minori non accompagnati da parte della tutela legale o da parte di qualsiasi altra rappresentanza adeguata e responsabile. Tuttavia, in molti Paesi, manca un sistema per nominare automaticamente un tutore. In diversi Paesi questo può essere fatto solamente attraverso i tribunali, per esempio nei Paesi Bassi e in Italia, e in altri Paesi i “consulenti” vengono nominati su base non legale come nel Regno Unito. Tuttavia, il Lussemburgo e la Norvegia dispongono di sistemi per destinare immediatamente un tutore a rappresentare il superiore interesse del minore. In molti casi, i doveri e i poteri del tutore o del consulente non sono definiti in modo chiaro.

4.2 Integrazione

L'integrazione è, inevitabilmente, il capitolo mancante in molti Paesi nell'approccio al tema dell'asilo e dell'immigrazione. Dove manca l'integrazione, molti richiedenti asilo si sentono ostacolati e possono ammalarsi fisicamente e mentalmente. Alcuni di essi si sentono emarginati da una società che sottoutilizza o scarta molte delle loro capacità. Quando viene concesso ai minori non accompagnati uno *status* permanente, è necessario ricostruire le loro vite e questo processo è normalmente favorito da quanto essi bene o meno si adattano e si integrano nel nuovo ambiente. Appare ancora in modo evidente come i governi concentrino le loro iniziative nel dissuadere i richiedenti asilo a cercare protezione negli Stati membri, piuttosto che considerare i vantaggi derivanti dalle capacità di cui essi sono portatori.

L'arrivo in Europa può essere per molti minori non accompagnati uno shock. È indiscutibilmente una realtà molto diversa dai Paesi di provenienza e i minori spesso hanno la sensazione di essere arrivati in una società piuttosto strana, dove vi sono controlli e burocrazia. Spesso sono emarginati e hanno difficoltà a trovare una propria strada all'interno della comunità. Un ragazzo nei Paesi Bassi ha detto che non sapeva come fare amicizia con dei giovani olandesi e una ragazza, sempre nei Paesi Bassi, disse di non sapere cosa era lecito fare o cosa non era permesso fare. Queste difficoltà erano spesso esasperate se i minori venivano sistemati lontano dalle aree metropolitane in piccole comunità o nelle comunità rurali perché, come qualche ragazzo dice «in un piccolo villaggio sembra che non abbiano mai visto prima una persona di colore». Se si vuole che i minori non accompagnati siano sostenuti in questo difficile passaggio, i governi devono essere particolarmente attenti a predisporre iniziative finalizzate alla loro integrazione nella comunità che li ospita.

La gamma delle sistemazioni offerte ai minori non accompagnati copre un ampio spettro che va dall'affidamento e dalla vita indipendente nei centri di accoglienza, agli appartamenti privati in sistemazioni condivise con gli adulti. L'affidamento viene visto come una soluzione inadeguata per i minori non accompagnati ed è, quindi così rara che non vale la pena di citare i casi. La migliore pratica è caratterizzata dalla pianificazione di lungo termine e dai piani di assistenza al centro delle iniziative.

Negli Stati membri, la legislazione prevede per i minori non accompagnati l'accesso alle cure mediche preventive e reattive. Questo è in linea con gli articoli 24, 39 e per i minori con disabilità, con l'articolo 23 della Convenzione sui diritti del fanciullo. Vi possono essere problemi a causa delle barriere linguistiche e per la mancanza di conoscenza dei servizi, per le attitudini e i valori dei professionisti sa-

nitari, per la mancanza di risorse e l'insensibilità culturale, ma nondimeno i servizi sono disponibili.

Una larga parte dei minori non accompagnati non frequentano la scuola. Questo può essere dovuto a una gamma di fattori. Vi possono essere difficoltà nel trovare un posto o alcune volte il minore non può pagare i costi del trasporto per raggiungere la scuola o, in altri casi, sono le circostanze relative alla sua sistemazione – mancanza di uno spazio per studiare e dormire bene – che provocano l'abbandono scolastico. Ai minori non accompagnati più grandi che non desiderano continuare una educazione formale viene spesso negato il diritto al lavoro.

4.3 Ricongiungimento familiare

Nella pratica, negli Stati membri un numero ridotto di minori non accompagnati viene respinto a seguito del mancato accoglimento della domanda di asilo. Anche se vi sono esempi di minori che rimangono senza uno *status* legale, per esempio in Grecia, a molti minori non accompagnati viene concesso uno *status* discrezionale che permette loro di rimanere. Questo può essere concesso per un periodo determinato, alcune volte coincidente con il compimento dei 18 anni, ma in qualche caso, lo *status* è soggetto a una revisione, e ciò dà al minore un senso di insicurezza che lo rende incapace di programmare il suo futuro. Tuttavia, è eccezionalmente raro che un minore venga ricongiunto con la sua famiglia nel Paese di arrivo o, anche, in un terzo Paese europeo.

Di fatto la ricerca della famiglia raramente avviene nei primi momenti e solo la Spagna e la Svezia hanno linee guida relative alla ricerca della famiglia e al contatto. Molti minori dichiarano all'assistente sociale che li assiste che non vogliono contattare la famiglia, presumibilmente perché pensano che potrebbe avere un impatto sulla loro richiesta di asilo e la ricerca è stata frequentemente disattesa a causa dello stato di conflitto del Paese di origine del minore.

Tuttavia, c'è un certo numero di nuove iniziative che si sforzano di favorire una maggiore cooperazione e la messa in comune delle risorse tra diverse agenzie con il fine di migliorare la capacità di rintracciare le famiglie dei minori non accompagnati. Questi nuovi sviluppi sono benvenuti. In Italia sono state stipulate convenzioni tra diverse organizzazioni non governative (ONG) per quanto riguarda la ricerca delle famiglie dei minori non accompagnati provenienti dall'Albania, Romania, Moldavia, Macedonia, Serbia, Bosnia e Kosovo. Nel corso dell'inverno del 2002 un gruppo di ONG austriache ha incontrato il Servizio sociale internazionale (SSI) per vedere come era possibile mettere in atto una cooperazione per rintracciare i parenti dei minori non accompagnati. Anche in Grecia, si rileva ora che le ONG e i SSI lavorano in *partnership*.

I Paesi Bassi hanno rafforzato le categorie di tutori specializzati nei Paesi di origine, poiché ritengono che sia opportuno tentare di contattare la famiglia, includendo anche i membri della famiglia allargata, amici, vicini e membri della stessa tribù o villaggio. Mentre ciò è lodevole da un certo punto di vista, alcuni vantaggi percepiti per i minori non accompagnati sono in qualche modo sfumati quando emerge che questo serve soprattutto per favorire il loro ritorno e che pochi o nessun controllo viene fatto per quanto riguarda l'adeguatezza di tornare sotto la protezione del tutore nominato. Le autorità olandesi sono anche pronte a esplorare le possibi-

lità dei minori non accompagnati di tornare sotto la tutela delle agenzie piuttosto che dei membri della famiglia identificati.

È importante riconoscere che la ricerca della famiglia è spesso contrastata dalla riluttanza del minore di fornire informazioni aggiornate sui membri di essa. Tuttavia, dobbiamo anche tener presenti gli obblighi degli Stati firmatari come indicati nella Convenzione sui diritti del fanciullo. In particolare l'articolo 22 attribuisce la responsabilità agli Stati firmatari di lavorare in *partnership* con varie ONG con l'obiettivo di rintracciare la famiglia di un minore rifugiato. Inoltre, gli articoli 9 e 10 della Convenzione delineano il diritto del minore di non essere non accompagnato dai suoi genitori e per gli Stati firmatari di essere attivi nel favorire il ricongiungimento familiare.

Come notato precedentemente, i minori non accompagnati sono raramente costretti a rimpatriare quindi non sorprende che siano scarse le politiche e le linee guida della pratica da seguire in questi casi. Ciò che può sconcertare di più è che esistono raramente delle linee guida per i casi in cui i minori non accompagnati scelgono di rimpatriare volontariamente. Questo è particolarmente sorprendente dal momento che la maggior parte dei governi incoraggiano il ritorno/rimpatrio.

5. Politica emergente dell'Unione europea

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha portato le materie dell'asilo e dell'immigrazione nell'ambito della supervisione dell'Unione europea e ha considerato degli standard minimi centrali di politica. Questo passaggio è stato ulteriormente sostenuto nel vertice di Tampere del 1999 con un accordo da parte degli Stati membri di lavorare per una politica sull'asilo comune dell'Unione europea e, pertanto, è stata posta una maggiore enfasi per estendere ciò alla politica dell'immigrazione. In generale, un approccio basato sui diritti dei minori è inesistente a livello dell'Unione europea e c'è solo una, relativamente debole, decisione che si focalizza sui minori non accompagnati, la decisione 97/420/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997 sul seguito dell'attuazione degli atti adottati in materia di asilo. Tale risoluzione definisce i criteri e le condizioni minime perché si possa procedere al rimpatrio dei minori.

Esamineremo molto brevemente le più rilevanti direttive, regolamenti e proposte concordate recentemente o in corso di elaborazione da parte dell'Unione europea relativamente al loro impatto sui minori.

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

È stato considerato che questa direttiva fornirà un quadro per le risposte di breve termine ai grandi movimenti di spostamenti delle persone all'interno dell'Unione europea, per esempio nel momento delle varie crisi nella ex Jugoslavia.

La direttiva prevede che i minori spostati abbiano accesso all'educazione alle stesse condizioni dei minori nazionali e contempla il ricongiungimento familiare, con

l'idea che la famiglia rimanga su base temporanea, all'interno dell'Unione europea. Inoltre, la direttiva riconosce il principio del superiore interesse del minore, con riferimento al ricongiungimento familiare e fa riferimento anche alla valutazione dei punti di vista e dei desideri dei minori. Inoltre, viene presa in considerazione la custodia per i minori non accompagnati, anche se il termine «qualsiasi altra rappresentanza appropriata» alcune volte indebolisce questo riferimento. Infine, viene ricordata la necessità di trovare «sistemazioni adeguate» per i minori non accompagnati.

Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 settembre 2000 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

La rilevanza principale di questa normativa è che a tutti i richiedenti di età superiore ai 14 anni saranno prese le impronte digitali e c'è un reale pericolo che prendere le impronte digitali ai minori possa farli sentire criminalizzati e sospettosi sul proseguimento della procedura d'asilo.

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Questa direttiva fa riferimento al principio dell'«interesse superiore» dove le sue clausole hanno probabilmente un impatto sui minori. L'articolo 19 della direttiva fa riferimento unicamente ai minori non accompagnati e di nuovo fa riferimento alla necessità della tutela legale, ma transige su questa fase positiva con riferimento ad altre rappresentazioni. Sono anche presi in considerazione i collocamenti e la direttiva delinea che i ragazzi di 16 e 17 anni possono essere collocati presso adulti. Questo è preoccupante poiché non è facile evidenziare quanti dei loro bisogni come minori possano essere adeguatamente soddisfatti con tale sistemazione. C'è un richiamo per un pronto rintracciamento della famiglia e una raccomandazione che coloro che lavorano con i minori non accompagnati dovrebbero cercare di dare loro una formazione. Conformemente con la direttiva sulla protezione temporanea, ai minori non accompagnati dovrebbe essere offerta un'educazione simile a quella offerta ai minori nazionali.

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo

Questa recente normativa traccia, insieme ad altri temi, una portata più ampia per il ricongiungimento familiare, compresa la possibilità che i figli del richiedente possano essere ricongiunti alla loro famiglia. Inoltre, chiarisce che la responsabilità per valutare le richieste di asilo dei minori non accompagnati esiste dove è legalmente presente un membro della famiglia (se nel superiore interesse del bambino). Inoltre, la normativa sottolinea che, se lo richiedono necessità umanitarie e, se possibile, i minori non accompagnati possono essere ricongiunti con i membri della famiglia in un altro Stato membro. Sfortunatamente una rigorosa definizione di famiglia esclude i membri «allargati» della famiglia e così a molti minori non accompagnati può essere negato il ricongiungimento con il loro tutore legale.

Proposta di direttiva del Consiglio recante norma sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione, 12 settembre 2001, COM(2001) 510 definitivo, 2001/0207 (CNS)

Ancora una volta questa proposta di direttiva riconosce la necessità per i minori non accompagnati di avere tutori, ma ancora una volta con un debole riferimento ad altri rappresentanti. Si potrebbe auspicare di vedere considerata in questa direttiva la necessità di applicare il “beneficio del dubbio” quando i minori cercano di dimostrare le loro circostanze e una rimozione dell’“onere della prova” a carico del minore. Parimenti non c'è alcun riferimento all'età e alla maturità del minore e come ciò avrà un impatto sulla capacità del bambino di comprendere accuratamente le circostanze della partenza dal proprio Paese di origine e di trasmettere questo alle autorità investigative. Una nota positiva è il riconoscimento di specifiche forme di persecuzione del minore e la necessità per i minori di avere accesso ai servizi di riabilitazione.

Proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (presentata dalla Commissione), 3 aprile 2001, COM(2001) 181 definitivo, 2001/0091 (CNS)

Anche questa direttiva fa riferimento al principio del “superiore interesse” e sottolinea che la procedura di asilo deve essere avviata in una lingua che, ragionevolmente, si pensa che il minore possa comprendere. Inoltre, dichiara che il consenso deve essere dato prima che sia avviato l'esame dell'età. Esiste la preoccupazione che la direttiva consenta che i minori non accompagnati siano intervistati come parte della procedura d'asilo senza la presenza di un rappresentante; inoltre, la direttiva sottolinea alcune circostanze in cui non può essere nominato un rappresentante per agire per conto di un minore non accompagnato.

Direttiva 2003/86/CE del consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare

Anche se vi è stato ottimismo sul fatto che questa proposta di direttiva possa avere un impatto reale e significativo sulla vita dei minori non accompagnati, in realtà è alquanto deludente. C'è una rigorosa definizione/concetto di unità di famiglia e diritti limitati per i minori di età superiore ai 15 anni. Vi sono clausole per sottoporre i minori di più di 12 anni a un'intervista di integrazione e il loro rappresentante legale dovrà avere il permesso di soggiorno per un anno. Sfortunatamente non c'è alcun riferimento al punto di vista dei minori o alla necessità che il minore abbia un tutore per promuovere i propri diritti al ricongiungimento familiare e per assisterli nella procedura.

Libro verde su una politica comunitaria di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente negli stati membri, 10 aprile 2002, COM(2002) 175 definitivo

L'Unione europea sta ancora lavorando sui dettagli della sua posizione sui ritorni. Tuttavia il Libro verde sottolinea che dovrebbe essere preferito il ritorno volontario, mentre tende a essere incentrato sui ritorni forzati. Il documento fa riferimento ai ritorni che avvengono nel Paese di origine o in Paesi terzi sicuri, anche se nell'uno e nell'al-

tro caso il Paese di accoglienza dovrebbe essere desideroso di accettarli. Preferibilmente deve essere disponibile un'accoglienza adeguata da parte dei genitori o di altri adulti anche se le cure possono essere fornite da organismi governativi o dalle ONG.

6. Conclusioni

Di fatto i minori non accompagnati sono stati doppiamente emarginati, come bambini a cui la società tende a dare pochi diritti e come rifugiati o migranti a cui sono invariabilmente negati, normalmente dalla legge, gli stessi diritti dei cittadini della comunità ospite. Le loro difficoltà sono ulteriormente aggravate per il fatto che non c'è nessuno che si prenda cura di loro o per agire come difensori per loro conto. In breve, essi sono un gruppo eccezionalmente vulnerabile. Sfortunatamente per molti minori che arrivano in Europa, la risposta ai loro bisogni è assai inadeguata, e per alcuni può anche aumentare il trauma che hanno già sperimentato.

È difficile attualmente prevedere un termine al diffuso movimento a livello mondiale di persone e di minori. Fino a quando nel mondo non cesseranno i conflitti e le violazioni dei diritti umani e non vedremo una riduzione delle disuguaglianze fondamentali nella ricchezza e negli standard di vita tra i Paesi ricchi e quelli emergenti, le persone continueranno ad attraversare le frontiere. La storia ha dimostrato che i deterrenti hanno un'efficacia limitata e conseguentemente i decisori politici degli Stati membri dell'Unione europea devono accettare che i minori non accompagnati continuino ad arrivare. Se dobbiamo rispondere adeguatamente ai bisogni dei minori non accompagnati, ricevendo quindi i benefici dell'investimento nel loro potenziale, dobbiamo smettere di trattarli come un problema e trovare modi per mettere gli interessi del minore al centro delle nostre decisioni. Forse, il punto di partenza più semplice è quello di riconoscere che il minore non accompagnato è un bambino, prima e soprattutto.

Registrazione alla nascita: un nome per ogni bambino

Michael James Miller

Project Officer, Child Rights, UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, Firenze¹

Birth registration is a fundamental human right enshrined in the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1989 Convention on the Rights of the Child. Nonetheless, every year around the world the births of more than 50 million babies go unregistered. This article examines the importance of birth registration ? and the implications of its denial ? for every child, as well as discussing its significance for the enjoyment of a range of other rights, including protection, participation and access to education. Non-registration frequently has a gender dimension – disproportionately affecting girls – as well as a socio-economic dimension – it is a phenomenon most often experienced by the most marginalized groups in society. Initiatives to ensure that every child enjoys the right to a name, a nationality and an identity, must seek to reach these groups and this article outlines some of the most effective strategies to achieve universal registration. These include legislative change, administrative reform, capacity building for registrars, mobile registration facilities in remote areas, ‘piggy-backing’ with other services such as vaccination initiatives, and creating a demand for registration services within the population through awareness raising campaigns.

Sento che il nome John Jairo è davvero il mio,
che appartiene a me, e possiedo il modo di provarlo...
l'unica cosa che è veramente mia,
che tengo ovunque vado, è il mio nome.²

John, 14 anni, Amazzonia colombiana.

In un mondo nel quale a milioni di bambini mancano l'acqua, il cibo, i servizi sanitari, la scolarizzazione e una tutela di base contro lo sfruttamento e la violenza, può sembrare fuori luogo insistere sull'importanza del riconoscimento ufficiale della nascita di un bambino, o può apparire troppo astratto parlare del diritto del bambino a un nome e a un'identità. Invece la registrazione della nascita è indispensabile per stabilire l'identità di un bambino e al tempo stesso rappresenta un atto fondamentale per permettere al bambino di godere di una serie di altri diritti.

¹ Un ringraziamento a Patrizia Faustini, Communication Unit, UNICEF Centro di Ricerca Innocenti per la sua importante collaborazione, sia sostanziale che linguistica, nell'elaborazione di questo articolo e a Mizuho Okimoto, consulente al Centro di Ricerca Innocenti per il suo contributo.

² Lupi, H., *Historia de Vida. Registro Civil de Nacimiento*, UNICEF Colombia, Bogotá, c1992.

1. Che cos'è la registrazione della nascita?

La registrazione della nascita si definisce come il riconoscimento ufficiale della nascita di un bambino attraverso un determinato settore dell'amministrazione pubblica, sotto il coordinamento di un ramo particolare del Governo. Esso costituisce una registrazione permanente e ufficiale dell'esistenza del bambino. Teoricamente l'iscrizione delle nascite fa parte di un efficiente sistema di anagrafe che riconosce l'esistenza di una persona davanti alla legge, certifica i vincoli familiari del bambino e tiene traccia degli avvenimenti fondamentali nella vita di un individuo dalla nascita alla morte. Un sistema di anagrafe perfettamente funzionante dovrebbe essere obbligatorio, universale, permanente e continuo e rispettare il carattere confidenziale dei dati personali. Un sistema con tali caratteristiche contribuisce al buon funzionamento di qualunque società salvaguardando i diritti umani fondamentali di ciascun individuo.

L'iscrizione della nascita di un bambino nel registro civile è condizione essenziale per ottenere un atto di nascita, prova visibile del riconoscimento legale da parte del Governo della esistenza del bambino come membro della società. La registrazione della nascita e l'emissione di un atto di nascita sono, dunque, due cose distinte ma vincolate. Senza registrazione un bambino non potrà ottenere un atto di nascita, con tutto quello che questo implica per quanto riguarda l'accertamento dei dati personali che dimostrino il nome, la data di nascita, l'identità dei genitori e il rapporto giuridico tra l'individuo e lo stato che emette il documento.

2. Perché la registrazione è così importante

La registrazione della nascita conferisce un'identità legale a ogni bambino. Senza questo riconoscimento un bambino rischia di rimanere apolide e come tale senza la protezione di uno Stato. La registrazione è il segno che un bambino fa parte di una famiglia, di una comunità e di uno Stato. Al contrario, il bambino non registrato rischia di rimanere escluso dalla società in cui cresce.

Il diritto di ogni bambino di essere registrato alla nascita è stabilito nell'articolo 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. Fino a oggi, la Convenzione è stata ratificata da 192 Stati, diventando così lo strumento giuridico, nell'ambito dei diritti umani più ratificato della storia. L'articolo 7 della Convenzione afferma che: «Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi».

Inoltre, nella Convenzione lo Stato non solo ha l'obbligo di assicurare la registrazione della nascita a ogni bambino, ma anche, secondo l'articolo 8, di preservare quest'identità: «Gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari, così come riconosciute dalla legge, senza ingerenze illegali».

La Convenzione è uno strumento giuridicamente vincolante, il che vuol dire che tutti gli Stati che lo hanno firmato e ratificato, hanno l'obbligo legale di adottare le misure legislative, amministrative e finanziarie necessarie per garantire tutti i diritti ivi elencati a tutti i bambini sotto la loro tutela.

Oltre al fatto che la registrazione della nascita è un diritto umano riconosciuto, l'iscrizione e l'emissione di un atto di nascita possono facilitare il godimento di una serie di altri diritti come quello alla protezione, alla partecipazione e all'educazione. Nonostante che la registrazione della nascita non garantisca di per sé questi diritti, la sua assenza può renderli inaccessibili per quei tanti bambini che sono già ai margini della società.

Per quanto riguarda la protezione, il bambino non registrato rappresenta una merce attraente per un trafficante di bambini, per il giro delle adozioni illegali o per chiunque cerchi di trarre vantaggio dalla condizione di "non esistenza" di questi bambini. Per esempio, secondo valutazioni fatte in Thailandia dal gruppo di lavoro inter-agenzie delle Nazioni unite, la mancanza della registrazione – e anche della cittadinanza – è un fattore significativo nella tratta e nello sfruttamento dei bambini in questa zona³. La possibilità di fornire prova dell'età e dell'identità può anche funzionare come un disincentivo importante contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali, il matrimonio precoce o il reclutamento militare.

Inoltre, senza la prova dell'età portata dalla registrazione della nascita e l'emissione di un atto di nascita, un bambino potrebbe aver difficoltà a esigere quella protezione che invece gli è dovuta per legge. Allo stesso modo, diventa difficile per un bambino a cui manca l'atto di nascita, e conseguentemente per la sua famiglia, ottenere risarcimento legale per abusi relativi all'età. Per esempio, in India, dove non più del 55 per cento dei bambini sono registrati,⁴ il *Juvenile Justice Act* del 1986 tutela i ragazzi che hanno meno di sedici anni e le ragazze con meno di diciotto anni contro la detenzione nelle celle della polizia o nelle carceri. Allo stesso modo il *Child Labour Act* dello stesso anno regola le condizioni del lavoro dei bambini e proibisce il lavoro nei settori pericolosi per quelli che hanno meno di quattordici anni. Anche se queste leggi non garantiscono gli standard minimi imposti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, tuttavia senza una prova dell'età del bambino, anche una legislazione come questa diventa estremamente difficile da applicare.

La registrazione della nascita, come condizione necessaria per l'emissione di un atto di nascita, serve anche ad assicurare la piena partecipazione di un bambino nella società. Un atto di nascita è, per tanti versi, un lasciapassare per ottenere la piena cittadinanza. In molti Paesi, questo documento è normalmente richiesto per ottenere un passaporto o una carta d'identità, spesso è anche un prerequisito per avere un atto di matrimonio, la patente di guida, ereditare dei beni o ottenere un

3 UN Inter-Agency Working Group on Trafficking in the Mekong Sub-region, comunicazione dell'Ufficio Regionale per l'Asia orientale e il Pacifico dell'UNICEF, 28 Marzo 2001.

4 Secondo il Multiple Indicator Cluster Survey 2 il livello di registrazione nel 2000 è stato il 35% (vedi Selected Indicators for the Multiple Indicator Cluster Survey [MICS-II], www.childinfo.org/MICS2/natlMICSrepz/India/IASP_summary.pdf), mentre secondo le statistiche del Governo dell'India, il livello è intorno al 55%. Quest'ultima stima è considerata più verosimile.

lavoro nel settore pubblico. In più, in India, per esempio, un atto di nascita è obbligatorio per poter aggiungere il nome di un bambino alla *family ration card* che dà diritto ai sussidi alimentari dello Stato. La prova del nome e della nazionalità insieme al riconoscimento fornito dallo Stato nella forma dell'atto di nascita è anche il primo passo importante per assicurare i diritti politici, sia per votare che per candidarsi alle elezioni.

Secondo la Convenzione sui diritti del fanciullo, l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e gratuita per ogni bambino (articolo 28) a prescindere dal possesso di un atto di nascita. Nonostante questa garanzia, in alcuni Paesi del mondo, fra cui l'Algeria, il Cameroon, il Lesotho, le Maldive, il Sudan e lo Yemen, un bambino non può frequentare la scuola senza questo pezzo di carta importantissimo⁵. Mentre alcuni hanno sostenuto l'idea che il bisogno di fornire un atto di nascita per andare a scuola sia un incentivo alla registrazione, non possiamo correre il rischio che i bambini vengano esclusi dall'istruzione per la mancanza di questo atto, negando loro così un ulteriore diritto. L'educazione offre a ogni bambino il miglior inizio possibile nella vita e aiuta a rompere il vincolo fra marginalizzazione socioeconomica e non-registrazione. Perciò la frequenza della scuola non può essere soggetta alla presentazione di un atto di nascita.

3. Chi sono i bambini non registrati

Nonostante l'obbligo sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo (e da altri strumenti di diritto internazionale, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966), ogni anno, in tutto il mondo, la nascita di circa 50 milioni di bambini non viene registrata. Secondo i dati dell'UNICEF⁶, l'Africa subsahariana è la regione con il tasso di non registrazione più alto: nel 2000, 70% rispetto al 63% dell'Asia meridionale citata al secondo posto. Tuttavia, l'Asia meridionale è in testa alla classifica per quanto riguarda il numero assoluto di bambini non registrati, con un totale di circa 22 milioni e mezzo – pari al 40% di tutte le nascite non registrate nel mondo nel 2000 – contro i 17 milioni dell'Africa subsahariana. In Medio Oriente e in Africa del Nord, quasi un terzo dei bambini nati nel 2000 non hanno ricevuto il riconoscimento legale della loro identità (corrispondenti a circa 3 milioni di bambini), mentre nella regione dell'Asia orientale e del Pacifico, il 22% delle nascite – approssimativamente 7 milioni di bambini – non sono stati registrati nel 2000. In Europa centrale, in Europa dell'Est e nella Confederazione degli Stati indipendenti, in totale la registrazione non viene effettuata per il 10% dei bambini nati ogni anno.

⁵ UNICEF Innocenti Research Centre, *Birth Registration. Right from the Start*, Innocenti Digest 9, UNICEF Florence, 2002.

⁶ UNICEF, *Progress since the World Summit for Children, Levels of Birth Registration, 2000 Estimates*, www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm. I totali regionali sono stati derivati applicando queste percentuali alle nascite totali per ogni regione, fornite nel 1999 dall'UNICEF, *The State of the World's Children 2001*, UNICEF, New York, 2001.

Le cause ultime della non registrazione sono spesso economiche e politiche. Bambini non registrati sono bambini i cui genitori appartengono ai settori più poveri e marginalizzati della società. La mancanza di registrazione aggrava questa povertà e aumenta la loro esclusione. Per questo motivo, la registrazione della nascita è un tema di base per lo sviluppo, da affrontare insieme a quello della riduzione della povertà e dell'accesso ai servizi di base. Inoltre, è necessario che la registrazione sia esente da tasse ed è un dovere dello Stato garantire che il godimento di questo diritto venga assicurato anche alle fasce sociali più povere. Anche un costo minimo può essere un disincentivo significativo per quelle famiglie ai limiti della sopravvivenza. Non vanno sottovalutati, inoltre, i costi indiretti che gravano anch'essi sulle famiglie quali il tempo e i costi necessari al viaggio (spesso l'anagrafe è molto lontana dal luogo di nascita del bambino), l'assenza dal lavoro, dai campi o dalla famiglia. La notevole disparità che si trova molto spesso fra il tasso di registrazione nelle zone urbane e quelle rurali di un Paese è uno dei risultati più illustrativi del peso di questi costi indiretti sulle famiglie. Per esempio, nel 2000 in Niger, nelle aree urbane, il tasso di registrazione era dell'85%, mentre nelle zone rurali del Paese il tasso arrivava soltanto al 40%⁷.

Guardando il tema della registrazione delle nascite da un punto di vista di genere, si può affermare che in tutte le società nelle quali c'è una preferenza culturale per i figli maschi, questa discriminazione si riflette anche sulla registrazione delle nascite e le bambine rischiano spesso di non essere registrate. In un Paese come la Cina, per esempio, dove il tasso dei bambini non registrati può arrivare fino a sei milioni, la politica del figlio unico insieme a una preferenza culturale predominante per i figli maschi contribuisce in maniera significativa alla non registrazione delle bambine⁸.

Fra le categorie di bambini maggiormente vulnerabili per quanto riguarda la mancanza di registrazione si possono identificare le seguenti, delle quali la discriminazione di genere rappresenta un elemento trasversale.

- **Bambini di genitori analfabeti o con un basso livello di istruzione:** in Tanzania, per esempio, un'indagine del 1999 indicava che più del 49% dei bambini la cui madre aveva un livello di istruzione superiore alla scuola media erano stati registrati, contro il 2,7% dei bambini la cui madre non aveva nessuna istruzione⁹.
- **Bambini che appartengono a gruppi etnici o indigeni particolari:** in questi casi, le cause della non registrazione vanno dalla mancanza di moduli o di informazioni sull'importanza della registrazione tradotti nella lingua del gruppo, alle barriere culturali rappresentate dalla incoerenza delle norme di registrazione rispetto alle pratiche tradizionali di attribuzione del nome, fino alla

⁷ UNICEF, *Progress since the World Summit for Children, Birth Registration*, www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm.

⁸ UNICEF Innocenti Research Centre, *Birth Registration. Right from the Start*, Innocenti Digest 9, UNICEF Florence, 2002.

⁹ National Bureau of Statistics, Tanzania & Macro International Inc., *Tanzania Reproductive and Child Health Survey 1999, 2000*.

discriminazione diretta, come quella vissuta dai bambini albanesi in Kosovo sotto il regime serbo fra il 1989 e il 1999. Le restrizioni imposte dal regime agli albanesi kosovari nella registrazione delle nascite – come spesso accade quando un governo nega questo diritto umano per motivi politici – avevano la funzione di ridurre al minimo la visibilità di questa popolazione nelle statistiche ufficiali.

- **Bambini senza genitori:** in questo gruppo si includono fra gli altri gli orfani di guerra e i bambini i cui genitori, uno o entrambi, sono morti di AIDS. Fino a oggi, 14 milioni di bambini sono diventati orfani a causa dell'epidemia di HIV/AIDS¹⁰. Di questi, un numero imprecisato non ha potuto – per mancanza di una prova concreta della parentela, quale l'atto di nascita – entrare in possesso dei beni ereditati dai propri genitori così alleviare almeno in parte le conseguenze devastanti causate dalla loro perdita.
- **Bambini rifugiati:** questa categoria, insieme ai bambini profughi, è particolarmente vulnerabile rispetto alla mancanza di registrazione. Spesso, i Paesi che ospitano i rifugiati non sono disposti a facilitare la registrazione della nascita dei loro bambini, e ancor meno a concedere loro la cittadinanza. Per esempio, i bambini palestinesi nati in Libano non hanno il diritto ad acquisire una nazionalità e non godono dei diritti all'istruzione e alle cure mediche di base, mentre in India, molti membri dei gruppi tribali Chakma e Hajong rimangono apolidi, nonostante siano passati parecchi decenni da quando sono fuggiti dall'attuale Bangladesh.¹¹
- **Bambini emarginati:** figli di ragazze madri, figli di prostitute, ragazzi di strada e bambini con disabilità sono alcune delle categorie la cui condizione di marginalizzazione è all'origine della loro mancanza di registrazione alla nascita e quindi della loro "invisibilità".

È bene ricordare che quando si parla dei bambini non registrati questi si trovano anche nei Paesi industrializzati. Sono una minoranza nascosta che rappresenta una piccolissima percentuale della popolazione. Ed è per questo che la loro condizione è particolarmente grave. In un Paese come il Bangladesh dove la non registrazione rappresenta una norma (meno di 40% dei bambini vengono registrati¹²), c'è una gamma di documenti alternativi o, addirittura, falsi, disponibili per riempire questo vuoto. In un Paese come l'Italia, invece, la società è costruita sul presupposto che ogni persona possieda un atto di nascita e un'identità ufficiale. Ma anche in Italia ci sono bambini che non sono registrati¹³. Sono spesso figli di immigrati e, all'interno di questo gruppo, soprattutto quelli che non nascono in ospedale, quelli i

¹⁰ Cfr. www.unicef.org/aids/index.html

¹¹ South Asia Human Rights Documentation, *The Stateless Chakmas and Hajongs of the Indian State of Arunachal Pradesh: A study of systematic repression*. SAHRDC, New Delhi, 2001.

¹² La percentuale può essere addirittura intorno al 10%. UNICEF, *Progress since the World Summit for Children, Levels of Birth Registration, 2000 Estimates*, www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm.

¹³ La stima del tasso medio di registrazione nei Paesi industrializzati nel 2000 era il 98% delle nascite annuali. UNICEF, *Progress since the World Summit for Children, Birth Registration*, www.childinfo.org/eddb/birthreg/index.htm.

cui genitori non padroneggiano bene la lingua del Paese ospite o non hanno una condizione legale. Inoltre, per quei bambini che arrivano clandestinamente, attraverso il traffico organizzato da sfruttatori, la mancanza di registrazione è un vantaggio per questi ultimi.

Tutti questi bambini, qualunque sia il motivo della loro non registrazione, sono “invisibili” e i servizi sociali sono spesso inconsapevoli della loro esistenza, con il risultato che nessuno segue la loro crescita, li vaccina, tutela il loro accesso nel sistema scolastico o eventualmente, nel peggiore dei casi, indaga la loro morte.

4. Promuovere la registrazione

La registrazione universale è una meta alla portata di tutti gli Stati. Per esempio, in India, la politica demografica nazionale del 2000 ha stabilito il traguardo del 100% di registrazioni delle nascite e delle morti annuali entro il 2010. In un Paese con più di 25 milioni di nascite all'anno, e circa 60 milioni di bambini sotto l'età di 5 anni non registrati,¹⁴ un traguardo così è una sfida importante. Nello stabilirlo, l'India ha mostrato di possedere uno degli elementi più importanti per il successo: l'impegno politico. Inoltre, in un'iniziativa complementare del novembre 2003, il Presidente dell'India ha inaugurato una campagna nazionale per fornire un atto di nascita a ogni bambino sotto l'età di dieci anni.

La volontà politica di promuovere la registrazione deve essere accompagnata da iniziative concrete che possano effettivamente superare gli ostacoli rappresentati da condizioni di vita difficili, come è stato dimostrato in molti Paesi dove buone pratiche hanno contribuito all'aumento del tasso della registrazione.

Innanzitutto, la registrazione della nascita di un bambino deve essere riconosciuta come un diritto umano inalienabile, invece di essere trascurata come una formalità burocratica. Come diritto la registrazione costituisce un elemento fondamentale della programmazione per lo sviluppo. Questo riconoscimento implica l'introduzione di nuove legislazioni nazionali per facilitare questo processo o per armonizzare le vecchie leggi, nelle quali sia esplicitamente prevista la gratuità della registrazione e della prima copia dell'atto di nascita. Nonostante l'impegno giuridico imposto dalla Convenzione, non tutti gli Stati hanno ancora stabilito un'adeguata struttura legislativa per la registrazione. In Eritrea, per esempio, il sistema è quasi inesistente. In Bangladesh, la registrazione è regolata da leggi ormai inadeguate, risalenti al 1873, mentre in Indonesia, il quarto Paese del mondo per popolazione dove il 37% dei bambini sotto i 5 anni non sono registrati,¹⁵ esistono due sistemi di registrazione paralleli, ma non complementari. Altri Paesi, comunque, hanno riconosciuto l'importanza di una riforma legislativa, fra cui il Cile, che ha introdotto una nuova e comprensiva legge per la registrazione civile nel 1996; l'Etiopia, che ha

14 Una stima approssimativa basata su un tasso di registrazione di circa il 50% e una popolazione sotto l'età di 5 anni di 119.524.000 persone. UNICEF, *The State of the World's Children 2004*, UNICEF, New York, 2003.

15 UNICEF Indonesia, *UNICEF Indonesia Annual Report*, UNICEF, Jakarta, 2000.

promulgato una legge sulla famiglia nel 2000 con la quale la registrazione delle nascite è diventata obbligatoria; l'Argentina che, nello stesso anno, ha fatto sì che la registrazione della nascita, insieme alla prima copia dell'atto di nascita sia gratuita per tutti i bambini iscritti all'anagrafe entro i primi sei mesi di vita.

Spetta, inoltre, ai governi assicurare che la legislazione nazionale consenta a tutti i bambini sotto la loro tutela, senza eccezione, di essere registrati e ricevere un atto di nascita. Questo può implicare l'introduzione di specifiche disposizioni per la registrazione dei bambini dei rifugiati e degli immigrati senza documenti, come può richiedere la soppressione di leggi discriminatorie che, per esempio, proibiscono alle donne di registrare una nascita senza la presenza o, addirittura, l'approvazione del padre del bambino – in Nepal, per esempio, soltanto il maschio più anziano della famiglia può registrare una nascita.

Insieme alla riforma legislativa, può essere necessaria anche una riforma amministrativa che può consistere in una semplificazione del sistema di registrazione, in un aumento della coordinazione fra i livelli e i dipartimenti governativi coinvolti e nell'incentivare la formazione e lo sviluppo delle capacità del personale amministrativo del settore. L'introduzione dei sistemi informatici è uno dei modi più efficaci per estendere la copertura dell'iscrizione delle nascite. Ovviamente, sviluppare un sistema nazionale di computer implica un investimento finanziario considerevole, ma l'automazione rappresenta uno dei meccanismi più efficienti per garantire coordinamento, prevenire le frodi e compilare e analizzare le statistiche demografiche. Alcuni Paesi hanno recentemente introdotto un sistema computerizzato, fra cui il Cile, l'Egitto, la Giamaica, la Malesia, le Mauritius e Panama con risultati positivi.

Inoltre, insieme a un personale qualificato che possa svolgere in maniera competente il proprio lavoro, sono necessarie infrastrutture e uffici di registrazione capillari, dotati di moduli e certificati in maniera regolare. Dove la popolazione è sparsa, l'utilizzazione di ufficiali civili itineranti può assicurare una copertura vasta – una pratica utilizzata in più di 30 Paesi del mondo¹⁶. Un'altra soluzione creativa per sfruttare le risorse limitate negli Stati più poveri e per le zone più lontane e isolate è associare la registrazione delle nascite ad altre attività governative, unendola ai programmi che forniscono altri servizi come ad esempio le campagne di immunizzazione. Così, quando gli operatori sanitari devono partire per le aree remote di un Paese vengono accompagnati da un ufficiale dell'ufficio anagrafe, una strategia questa che riduce fortemente i costi e garantisce allo stesso tempo la fornitura di un servizio a livello di base senza per questo dover prevedere l'istituzione di un sistema parallelo. Il ripristino del sistema civile in Uganda, che ha visto la registrazione di un milione di bambini nel 2000, durante il primo anno di implementazione, è fondato su un modello che unisce la registrazione con la fornitura di servizi di base da parte dei governi locali. In Ghana, i distretti dove la malattia trasmessa dal cosiddetto "verme di Guinea" è endemica hanno stabilito dei sistemi di sorveglianza ben

16 Dow, U., *Birth Registration: the "First" Right*, in UNICEF, *The Progress of Nations 1998*, UNICEF, New York, 1998.

riusciti, basati sulla partecipazione della comunità, che, oltre a identificare i casi di dracunculiasi fra i bambini, assicurano allo stesso tempo che ogni bambino sia stato registrato e abbia ottenuto un atto di nascita.

In effetti, la comunità rappresenta una grande risorsa per promuovere la registrazione. In Cameroon, ad esempio, un approccio innovativo ha fatto sì che i capi delle comunità abbiano nominato come “notaio” un individuo che gode della fiducia della comunità, conferendo a questa persona la responsabilità di registrare la nascita di tutti i bambini nei villaggi locali. In Angola, un Paese che ha sofferto trent’anni di guerra, un elemento della campagna nazionale di registrazione molto riuscito è il coinvolgimento delle istituzioni religiose, a cui il governo ha dato il potere legale di registrare le nascite oltre alla possibilità di partecipare alla mobilitazione sociale, alle campagne di informazione e alla formazione di squadre itineranti di registrazione.

Numerosi Paesi dimostrano che esiste un rapporto fra il livello di registrazione e la percentuale delle nascite che avvengono in ospedale o alla presenza di personale medico. In effetti, la nascita offre un primo e importante contatto fra il neonato e una struttura ufficiale. In Italia, per esempio, gli ospedali danno ai genitori la possibilità di iscrivere il neonato all’anagrafe subito dopo la nascita. In tanti Paesi in via di sviluppo, dove il parto spesso avviene in casa alla presenza di una donna che ha il ruolo di guaritrice o levatrice della comunità, c’è la possibilità di offrire una formazione a queste figure importanti che possono comunicare ai nuovi genitori l’importanza di registrare la nascita del figlio o, addirittura, informare l’ufficio anagrafe della nascita, mentre la responsabilità dell’iscrizione rimane sempre dell’ufficiale pubblico.

Gli elementi elencati finora fanno riferimento principalmente all’offerta dei servizi che soprattutto i governi devono prevedere per facilitare la registrazione. Dall’altro lato, però, è anche importante stimolare una richiesta per questi servizi fra la popolazione di un Paese. È un dovere del governo far presente alla sua popolazione i benefici portati dall’iscrizione della nascita di un bambino. Messaggi per i genitori dovrebbero dar rilievo al concetto della registrazione come diritto e sottolineare i modi in cui un atto di nascita può servire a un bambino per tutta la vita. Inoltre, le amministrazioni devono produrre informazione sulla registrazione nelle lingue delle minoranze, per assicurare che tutti ricevano e capiscano questo importante messaggio. Per esempio, in India, una campagna per la registrazione civile opera in almeno 15 lingue e include pubblicità radiotelevisiva, diapositive nei cinema, manifesti, cartelli pubblicitari, adesivi, messaggi stampati.

Campagne di informazione generali per una popolazione possono essere accompagnate da iniziative specifiche per i bambini più spesso trascurati, in particolare per le bambine, per i bambini con disabilità e i bambini di minoranze etniche. A favore di questi ultimi il Governo di Panama ha concesso alle comunità indigene autogestite la possibilità di amministrare la propria registrazione. Allo stesso modo, nelle Filippine, a una simile richiesta da parte della comunità musulmana, il Governo ha risposto autorizzando delle procedure e dei moduli di iscrizione speciali che rispecchino le loro tradizioni religiose.

Se i principi generali di una sistema di registrazione della nascita necessari per farlo funzionare in maniera efficiente sono noti, ci sono situazioni, soprattutto situazioni di conflitto armato, in cui la registrazione può contribuire a fornire una protezione utile per il bambino, ma in cui una sistema di anagrafe è anche particolarmente difficile da stabilire o mantenere. Un conflitto causa difficoltà ai genitori dei neonati nel raggiungere i registri civili o, addirittura, può provocare il collasso del registro civile dello stato, com'è successo, per esempio, in Guatemala durante la lunga guerra civile fra il 1960 e il 1996. In alcuni casi, come in Cambogia sotto il regime di Pol Pot, gli archivi dei registri civili sono stati perfino distrutti. Inoltre, in situazioni di conflitto, l'assenza di un atto di nascita può contribuire a una maggiore vulnerabilità del bambino allo sfruttamento, al traffico o al reclutamento forzato nei gruppi armati. L'assenza o l'incompletezza di un archivio di registrazione delle nascite può infine creare difficoltà nel processo di riunificazione dei nuclei familiari e nel rintracciare le famiglie dei bambini che sono stati separati dai genitori.

Il riconoscimento dell'importanza della registrazione nelle situazioni di conflitto e della carenza di ricerche in questo campo hanno stimolato la costituzione della Rete europea per un programma di ricerca sui bambini nei conflitti armati (European network for a research agenda on children in armed conflict - EuroChiCo-Net¹⁷) coordinato dal Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF (IRC) in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti. Per sopperire a questa carenza, inoltre, l'IRC ha lanciato uno studio specifico intitolato "Registrazione delle nascite e conflitti armati". Questa ricerca mette insieme e documenta alcune iniziative che si sono dimostrate efficaci nelle aree dell'Africa, Asia meridionale, Europa, America Latina, il Medio Oriente e l'Asia del sud est afflitte da guerra. Questi esempi servono ad assistere gli operatori nello sviluppo di strategie per registrare tutti i bambini. In Afghanistan, per esempio, l'UNICEF ha sostenuto un progetto di "Registrazione casa per casa" in cui tutti i bambini che ricevevano i vaccini contro la polio e il morbillo sono stati anche registrati e forniti di un atto di nascita. Fra maggio e ottobre 2003, sono stati registrati 775.000 bambini al di sotto di un anno, corrispondenti al 97% del gruppo di riferimento¹⁸.

Per concludere possiamo senza dubbio affermare che tanto in situazioni di pace che in situazioni di guerra la registrazione delle nascite è un investimento nei confronti dei bambini che permetterà loro di realizzare completamente le loro potenzialità e di diventare cittadini a pieno titolo di una nazione. Inoltre, è un atto fondamentale per far sì che ogni individuo sia riconosciuto davanti alla legge, che vengano salvaguardati i suoi diritti, e che ogni violazione nei suoi confronti possa essere debitamente riconosciuta e rimossa.

I massicci movimenti di popolazioni a cui assistiamo oggi, l'organizzazione criminale del traffico di esseri umani, la crisi globale dei bambini orfani a causa dell'e-

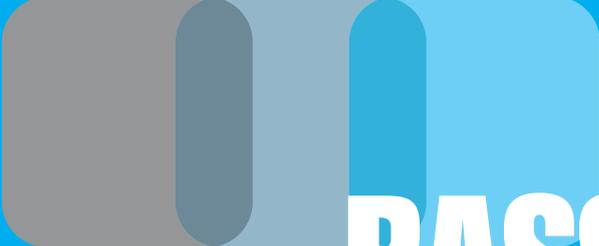
¹⁷ Vedi www.childreninarmedconflict.org

¹⁸ UNICEF comunicato stampa, *UNICEF Chief Applauds Afghan Birth Registration Effort*, 6 October 2003.

pidemia di HIV/AIDS e l'impatto crescente dei conflitti armati sui bambini, sono solo alcune delle ragioni drammatiche che rendono la registrazione universale più importante che mai.

D'altro lato, possiamo anche guardare con ottimismo alla realizzazione di questo obiettivo se pensiamo a Paesi come Angola, Afghanistan, India, Uganda, i quali, nonostante le situazioni diverse e le grandi difficoltà in cui si trovano, hanno riconosciuto l'importanza per ogni cittadino di un atto semplice come la registrazione della nascita e hanno potuto ottenere ottimi risultati grazie a un serio impegno politico e a iniziative concrete ed efficaci.

Per contare i bambini devono essere contati e per crescere dignitosamente come giovani cittadini devono ognuno avere un nome. L'atto di nascita è uno dei "pezzi di carta" più importanti che una persona possa mai avere.



RASSEGNE

settembre-dicembre 2003

Avvertenza

Gli atti delle organizzazioni internazionali o europee trattati in questa sezione rientrano, in relazione al loro recepimento negli ordinamenti statali, nelle seguenti due tipologie:

- *vincolanti (regolamenti, direttive, trattati, convenzioni, patti internazionali);*
- *non vincolanti (tutti gli altri, tra cui si segnalano raccomandazioni e risoluzioni).*

Organizzazioni internazionali

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

Organizzazione delle Nazioni unite

ASSEMBLEA GENERALE¹

Bambini e conflitti armati

Il 10 novembre l'Assemblea generale esamina il rapporto del Segretario generale delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati². Il rapporto – realizzato con il contributo degli uffici regionali delle Nazioni Unite, delle missioni di *peace-keeping* e delle organizzazioni non governative operanti nel settore – rileva che sin dal 1998, quando la problematica dei bambini coinvolti nei conflitti armati è di fatto diventata parte dell'agenda del Segretario generale, numerosi sono stati i passi in avanti compiuti. La prima delle due parti di cui il documento si compone, è dedicata ai progressi fatti negli ultimi anni nella protezione dei bambini coinvolti direttamente e indirettamente nei conflitti armati: passa in rassegna l'attività svolta in tal senso dalle missioni di *peace-keeping*, dalle organizzazioni non governative, dalla società civile e dalle organizzazioni internazionali regionali – come l'Unione europea, l'Economic Community of African States (ECOWAS) e l'OSCE – e constata l'inclusione della tutela dei diritti di questi soggetti nelle attività di negoziazione della pace e negli accordi di pace stessi³. La seconda parte del rapporto fornisce informazioni specifiche, in base a quanto richiesto dal Consiglio di sicurezza⁴, su: abusi a danno di bambini coinvolti in conflitti armati, progressi fatti nell'eliminazione dell'arruolamento dei bambini soldato, buone pratiche in materia di tutela dei bisogni dei minori nelle politiche di disarmo, smobilitazione e reintegrazione e in relazione alla creazione di un sistema di monitoraggio sistematico. A conclusione del rapporto, al fine di passare concretamente alla cosiddetta *era of application*, il Segretario generale raccomanda di adottare una serie di misure tali da permettere sistematicamente l'inclusione nei processi di negoziazione e negli accordi di pace dei diritti dei bambini, ribadisce la creazione di un sistema di monitoraggio periodico e invita ad adottare le misure necessarie affinché le persone responsabili dei crimini contro i minori siano processate per prime dal Tribunale internazionale penale permanente (*International Criminal Court*, ICC).

Sport

Il 17 novembre l'Assemblea generale approva una risoluzione con la quale afferma che lo sport e l'educazione fisica svolgono una funzione centrale nella pro-

¹ Le attività relative a questo periodo si sono svolte nell'ambito dei lavori della 58^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

² Report of the Secretary General, A/58/546-S/2003/1053, 10 November 2003, *Children and armed conflict*.

³ The 1998 Good Friday Agreement on Northern Ireland; the 1999 Lomé Peace Accord on Sierra Leone; the 2000 Arusha Accords on Burundi; the 2003 Accra Peace Agreement on Liberia.

⁴ Security Council, resolution 1460 (2003), 30 January 2003.

mozione dell'educazione, della salute, della pace e dello sviluppo della personalità del minore e delle sue abilità fisiche e psichiche⁵. L'Assemblea invita gli Stati membri e le Nazioni unite a promuovere il ruolo educativo e formativo svolto dallo sport nella società civile a favore della solidarietà, della tolleranza e della parità dei sessi. Si raccomanda di incrementare la cooperazione tra gli attori sociali come la famiglia, la scuola, la comunità locale e le associazioni sportive giovanili al fine di assicurare la complementarità degli interventi e di facilitare l'accesso allo sport e all'educazione fisica. Auspica, inoltre, l'intensificazione della cooperazione internazionale in aiuto dei Paesi in via di sviluppo affinché anche in questi sia possibile sviluppare l'attività sportiva permettendo ai minori, anche in queste aree, di sviluppare pienamente le proprie potenzialità atletiche. Infine, l'Assemblea proclama il 2005 come anno internazionale dello sport e dell'educazione fisica come mezzo di promozione dell'educazione, della salute, dello sviluppo e della pace.

Altri documenti

Report of Yakin Ertürk, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, *Situation of women and girls in Afghanistan*, A/58/421, 6 October 2003

Report of the Third Committee, *Promotion and protection of the rights of children*, A/58/504, 4 December 2003

Report of the Third Committee, *Advancement of women*, A/58/501, 12 December 2003

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Popolazioni autoctone

Il 3 ottobre, durante la sua 34^a sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo ha dedicato una giornata di discussione generale sui diritti dei minori indigeni, sottolineando che le uniche disposizioni internazionali a loro tutela sono gli articoli 30, 17(d) e 29.1 (c) e (d) della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, che riconoscono i bambini come titolari attivi di diritti⁶. Su richiesta del Forum permanente sulle tematiche indigene⁷, il Comitato ha stilato una lista di raccomandazioni relative agli interventi che gli Stati, le Nazioni unite, le organizzazioni internazionali in generale e la comunità locale devono realizzare nell'intento di promuovere i diritti dei minori in materia di diritto all'identità, tutela

⁵ Resolution A/RES/58/5, 17 November 2003, *Sport as a means to promote education, health, develop and peace*.

⁶ Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 3 October 2003, *Recommendations*. Il testo del documento è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

⁷ Draft recommendations, E/C.19/2003/L.1/Rev.1, 21 May 2003, submitted by the Rapporteur of the Permanent Forum on Indigenous Issues, *Indigenous children and youth*.

dell'ambiente familiare, diritto alla salute, educazione e cooperazione internazionale. Il Comitato ricorda agli Stati parti di promuovere e proteggere i diritti umani di tutti i bambini indigeni in modo più sistematico, richiede la raccolta di informazioni attraverso ricerche sociali approfondite in relazione alla normativa esistente, alle politiche e ai programmi di intervento per l'implementazione dei diritti dei minori indigeni e in relazione alle difficoltà che essi incontrano a beneficiare pienamente dei diritti. In particolare, invita allo sviluppo di campagne di sensibilizzazione e promozione del rispetto della loro identità culturale e all'elaborazione dei *curricula* scolastici con la partecipazione di rappresentanti delle comunità indigene locali nel pieno rispetto delle identità culturali, della storia della lingua e dei valori di queste, e con l'obiettivo di ridurre l'abbandono scolastico dei minori, soprattutto nelle zone rurali.

Convenzione sui diritti del fanciullo

Il 3 ottobre (34^a sessione), il Comitato sui diritti del fanciullo ha adottato il *General Comment* n. 5 in cui si individuano una serie di regole di implementazione degli articoli 4, 42 e 44.6 della Convenzione sui diritti del fanciullo⁸. Per quanto riguarda l'implementazione dell'art. 4, il Comitato individua specifiche aree di intervento in relazione all'adozione di provvedimenti normativi che permettano di ricorrere per la tutela di questi diritti davanti ai tribunali nazionali e di misure amministrative che creino a livello nazionale una strategia generale di intervento ben radicata nei principi della Convenzione, in cui un ruolo centrale sia riconosciuto all'attività di monitoraggio. In relazione all'articolo 42, il Comitato conferma l'importanza di diffondere il contenuto della Convenzione agli adulti così come ai bambini, invitando gli Stati a porre in essere una strategia che ne permetta la massima divulgazione – soprattutto tra coloro che interagiscono direttamente con il minore – e che renda i minori stessi consapevoli dei loro diritti attraverso l'inclusione dei contenuti della Convenzione nei *curricula* scolastici. Infine, per quanto concerne all'articolo 44 comma 6, si ribadisce che gli Stati parte sono tenuti a dare la massima diffusione ai contenuti dei rapporti periodici nazionali e ai documenti di valutazione di questi con ogni mezzo, al fine di promuovere un costruttivo dibattito a livello nazionale favorendo l'attuazione delle disposizioni della Convenzione.

⁸ General Comment n. 5 (2003), CRC/GC/2003/5, 3 October 2003, *General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child (Articles 4, 42 and 44.6)*.

Organizzazioni europee

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

Unione europea

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Ricongiungimento familiare

Il 22 settembre il Consiglio si occupa nuovamente del diritto al ricongiungimento familiare, fissando con direttiva le condizioni dell'esercizio di questo diritto da parte dei cittadini dei Paesi terzi che abbiano già ottenuto un permesso di soggiorno di durata pari o superiore a un anno e che risiedano legalmente nel territorio di uno degli Stati membri¹. Il Consiglio, sottolineando l'importanza dell'unità familiare, ribadisce la necessità di prestare la dovuta considerazione al benessere dei minori, in particolare nella valutazione delle domande da questi presentate. Tuttavia, la direttiva dispone che qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, lo Stato prima di autorizzarne l'ingresso e il soggiorno può verificare che siano soddisfatte le condizioni e la possibilità d'integrazione ritenute essenziali dalla legislazione in vigore. Una particolare attenzione è, infine, dedicata alla condizione del minore non accompagnato a cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato, disponendo che gli Stati membri possano autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del tutore legale o di altro familiare, nel caso i cui il minore non abbia ascendenti diretti o sia impossibile rintracciare questi ultimi.

Tratta di minori

Il 20 ottobre il Consiglio torna ad affrontare con una risoluzione il problema della tratta degli esseri umani², richiamando i principali documenti internazionali ed europei in materia e ribadendo l'importanza di agire contro tale fenomeno e in particolare la necessità di tutelare le vittime donne³. Il Consiglio riconosce che gli strumenti approntati dalle Nazioni unite costituiscono una base di lavoro per incrementare la cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi terzi e, sottolineando la gravità del reato della tratta in violazione dei diritti umani, richiede l'adozione di una serie di misure tali da prevenire la tratta, reintegrare le vittime e giudicare gli autori di tale crimine in modo da eliminare ulteriori vittimizzazioni. Infine, invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere la creazione di un sistema di monitoraggio della tratta di esseri umani, al fine di fornire dati aggiornati provenienti dalla raccolta continua e regolare

1 Direttiva 2003/86/CE, 22 settembre 2003, *Diritto al ricongiungimento familiare*, pubblicata in GUCE L 251 del 3 ottobre 2003. Il testo del documento è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

2 Risoluzione, 20 ottobre 2003, *Iniziativa contro la tratta di esseri umani, in particolare delle donne*, pubblicata in GUCE C 260 del 29 ottobre 2003.

3 In particolare, durante il Consiglio di Tampere dell'ottobre 1999 si richiedeva di intervenire contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei minori.

di informazioni da parte delle competenti autorità nazionali. Ribadisce la necessità che tutte le azioni intraprese, specialmente a tutela di donne e bambini, siano tali da avere un approccio di genere, non comportino alcun tipo di discriminazione e operino nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle vittime.

Partecipazione giovanile

Il 25 novembre il Consiglio prende atto dell'importanza della partecipazione e informazione dei giovani e con risoluzione individua una serie di obiettivi e di misure attraverso i quali attuare una piena e informata partecipazione giovanile alla vita sociale e civile⁴. Nell'intento di promuovere e sviluppare la partecipazione dei giovani alla vita democratica, il Consiglio propone di ampliare il loro intervento alla vita civile delle comunità locali e alla democrazia rappresentativa. Per quanto riguarda l'informazione, invita a migliorare l'accesso dei giovani ad essa così da supportare una cittadinanza attiva e responsabile, migliorando la qualità delle informazioni e coinvolgendo i giovani attivamente nell'elaborazione delle notizie a loro stessi destinate.

Responsabilità genitoriale

Il 27 novembre il Consiglio sostituisce, abrogandolo, il regolamento relativo alla competenza sul riconoscimento e sull'esercizio delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale⁵. Il nuovo regolamento trova attuazione in materia civile relativamente: al divorzio, alla separazione personale e all'annullamento del matrimonio; all'attribuzione, esercizio, delega e revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale e quindi al diritto di affidamento e di visita, alla tutela, curatela e altri istituti analoghi; alla collocazione del minore in famiglie affidatarie o in istituto; e, per quanto riguarda le misure di protezione del minore legate all'amministrazione, alla conservazione o all'alienazione dei beni del minore. Il regolamento mira a garantire la parità di condizione a tutti i minori e disciplina tutte le decisioni in materia di responsabilità genitoriale, incluse le misure di protezione del minore nell'ambito dei procedimenti matrimoniali. Viene ribadita, inoltre, l'importanza dell'audizione del minore nel prendere le decisioni che lo coinvolgono nel pieno rispetto dei suoi diritti.

Altri documenti approvati

Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, regolamento (CE) n. 1567/2003, *Sostegno alle politiche e alle azioni riguardanti la salute e i diritti riproduttivi e sessuali nei paesi in via di sviluppo*, 15 luglio 2003, pubblicato in GUCE L 224 del 6 settembre 2003

Conclusioni, *Strategia europea per l'ambiente e la salute*, 27 ottobre 2003, pubblicata in GUCE C 286 del 7 novembre 2003

⁴ Risoluzione, 5 novembre 2003, *Obiettivi sulla partecipazione ed informazione dei giovani*, pubblicata in GUCE C 295 del 5 dicembre 2003.

⁵ Regolamento (CE) n. 2201/2003, 27 novembre 2003, *Competenza, riconoscimento ed esercizio delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000*, pubblicato in GUCE L 338 del 23 dicembre 2003.

COMMISSIONE EUROPEA*Diritto d'asilo*

Il 2 settembre la Commissione, con regolamento, si occupa nuovamente della questione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo⁶. Il regolamento, che dà attuazione a quello del Consiglio europeo in materia, determina le modalità di emissione di una richiesta di presa in carico e la procedura d'esame di questa da parte dello Stato membro; in esso si definiscono i modi di trasferimento e si sottolinea l'importanza della cooperazione tra lo Stato membro competente all'esame della domanda e quello responsabile del trasferimento del richiedente l'asilo. Viene dedicata un'attenzione particolare alla condizione del minore non accompagnato richiedente asilo, stabilendo che nel caso in cui sia particolarmente complicato disporre l'affidamento a un familiare che non sia il padre, la madre o il tutore – specie nel caso in cui l'adulto in questione risieda fuori dalla giurisdizione dello Stato membro presso cui il minore ha presentato la sua richiesta di asilo – si rafforzi la cooperazione tra gli organi giurisdizionali preposti, affinché la decisione sia presa con cognizione di causa in relazione alla capacità dell'adulto di prendersi cura del minore e nell'interesse di quest'ultimo.

Altri documenti approvati

Decisione, 19 novembre 2003, *Modifica della decisione 1999/815/CE su provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura destinati ad essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati*, pubblicata in GUCE L 308 del 25 novembre 2003

PARLAMENTO EUROPEO*Televisione*

Il Parlamento europeo durante la riunione del 4 settembre esprime una serie di osservazioni⁷ in relazione al contenuto di una direttiva del Consiglio dell'Unione europea⁸ sulla televisione. Il Parlamento si compiace della generale e soddisfacente applicazione del contenuto della direttiva ricordata e si congratula per l'impegno della Commissione nella realizzazione di ampie consultazioni in merito allo sviluppo del settore audiovisivo; tuttavia, sollecita a tale proposito la revisione della direttiva in

⁶ Regolamento (CE) n. 1560/2003, 2 settembre 2003, *Modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo*, pubblicato in GUCE L 222 del 5 settembre 2003.

⁷ Risoluzione, edizione provvisoria (2003/2033(INI)) P5_TA-PROV(2003)0381, *processo verbale del 4 settembre 2003, Televisione senza frontiere*.

⁸ Consiglio dell'Unione europea, direttiva 89/552/CEE, 3 ottobre 1989, *Televisione senza frontiere*.

ragione dei recenti cambiamenti tecnologici e dell'evoluzione del mercato degli audiovisivi. Si richiede con insistenza che la revisione e l'aggiornamento della direttiva siano realizzati ponendo attenzione alla protezione dei minori e si ribadisce la necessità di incrementare l'impegno a tutela della diversità culturale nei media, a mantenere la libertà di espressione, il pluralismo, la creatività e il libero accesso all'informazione.

Diritti umani

Durante la riunione del 4 settembre il Parlamento europeo torna a occuparsi dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea⁹. Il Parlamento tocca i molteplici settori dei diritti umani: dalla libertà di informazione al rispetto della dignità umana, dal terrorismo all'eutanasia, dalla salvaguardia dei diritti degli omosessuali e degli immigrati al lavoro minorile e condanna la situazione dei detenuti a causa della sovrappopolazione carceraria e lo scarso sviluppo delle misure di reintegrazione e reinserimento sociale di questi ultimi. Per quanto riguarda i minori, il rapporto dedica una particolare attenzione al diritto di questi all'istruzione e a tale proposito invita gli Stati membri a garantire l'accesso all'istruzione a tutti i bambini, compresi quelli che vivono in famiglie povere, in comunità rom e in famiglie di rifugiati, garantendo loro un'integrazione effettiva. Il Parlamento invita gli Stati a firmare e ratificare, tra l'altro, la Convenzione europea in materia di adozione di minori, la Convenzione europea sullo *status* giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, chiedendo loro di lottare contro l'assenteismo scolastico e invitandoli a dare attivazione alle convenzioni dell'OIL e alla Carta sociale rivista al fine di tutelare la condizione del minore e dei giovani sul luogo di lavoro.

Traffico di organi e tessuti umani

Durante la riunione del 23 ottobre il Parlamento europeo torna ad affrontare il problema del traffico di organi e tessuti umani¹⁰, concentrando il dibattito sulla prevenzione e repressione di tale pratica. Il Parlamento individua i passi compiuti in tal senso dalla comunità internazionale ed elenca i documenti internazionali più significativi nella lotta a tale crimine, approvando con emendamenti l'iniziativa proposta dalla Repubblica ellenica¹¹. Inoltre, insiste affinché il Consiglio si astenga dall'adottare una decisione quadro in materia di prevenzione e repressione del traffico di organi e tessuti umani senza aver prima adottato la proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio COM/2002/0319, *Definizione di parametri di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, l'analisi, la lavorazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule d'origine umana*¹².

⁹ Risoluzione, edizione provvisoria A5-0281/2003, processo verbale del 4 settembre 2003, *Situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002)*.

¹⁰ Risoluzione, edizione provvisoria P5_TA-PROV(2003)0457, processo verbale del 23 ottobre 2003, *Traffico di organi e tessuti umani (prevenzione e repressione)*.

¹¹ Pubblicata in GUCE c 100 del 26 aprile 2003.

¹² Pubblicata in GUCE c 227 E del 24 settembre 2002.

Altri documenti approvati

Risoluzione sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma *Daphne II*), P5_TA-PROV(2003)0366, processo verbale del 3 settembre 2003

COMITATO DELLE REGIONI*Programma Daphne II*

Il Comitato delle Regioni, il 3 luglio, adotta un parere in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione della seconda fase del programma comunitario *Daphne II* (2004-2008) contro la violenza a danno di bambini, giovani e donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi più vulnerabili¹³. Il Comitato si dichiara favorevole alla realizzazione della seconda fase del programma Daphne, dato che la violenza nei confronti di questi soggetti appare ancora molto grave ed estesa nonostante il numero degli interventi realizzati in questi anni; sottolinea, però, che il progetto fa riferimento alla violenza in generale, mentre risulta praticamente assente la violenza legata allo sfruttamento sessuale a scopo di lucro e di addestramento al furto o alla criminalità dei minori. Si condivide l'apertura del programma ai Consigli comunali – ponendo l'accento sulla loro competenza nell'aiuto e nella protezione delle vittime – e si propone di permettere l'accesso al programma da parte delle Regioni che hanno competenza in materia di bilancio a livello locale per quanto riguarda gli interventi sociali. Infine, il Comitato auspica un incremento della dotazione finanziaria da 41 a 65 milioni di euro, ritenendo che l'aumento proposto sia insufficiente se si considera il numero di minori e donne particolarmente vulnerabili che arriveranno dai nuovi Stati membri in attesa di adesione e l'elevato numero di progetti presentati che, anche se ritenuti meritevoli, non è stato possibile finanziare per mancanza di fondi¹⁴.

L'EUROPE DE L'ENFANCE*Riunione di Roma*

Il 4 settembre 2003, in occasione del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, si svolge a Roma la riunione del Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance¹⁵; l'incontro era stato preceduto e preparato dalla riunione

13 *Parere in merito alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004 – 2008) per prevenire la violenza contro i bambini e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II)*, 3 luglio 2003, pubblicato in GUCE c 256 del 24 ottobre 2003.

14 Solo il 13% dei progetti presentati nella fase precedente del progetto *Daphne* è stato finanziato.

15 Il Gruppo intergovernativo riunisce su base volontaria e informale i rappresentanti dei Ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi dell'Unione europea.

della troika svoltasi a Roma il 24 luglio 2003¹⁶. L'Italia presenta la bozza di un documento denominato *Dichiarazione di Lucca* da approvare durante la riunione del Gruppo intergovernativo a livello dei ministri, convocata dalla presidenza italiana per il 25 e 26 settembre 2003 a Lucca. La *Dichiarazione di Lucca* dovrebbe focalizzare tre argomenti: contrasto al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale intrafamiliare ed extrafamiliare dei bambini nell'Unione europea, lotta al lavoro minorile nell'Unione europea e analisi della figura di un ombudsman per l'infanzia a livello di Unione europea. La bozza di documento è approvata per i primi due argomenti a conclusione di dibattito tra i membri del Gruppo intergovernativo, mentre l'ultimo argomento relativo all'ombudsman per l'infanzia si ritiene prematuro inserirlo in una dichiarazione ufficiale in quanto si tratta di un argomento molto innovativo che necessita di un ulteriore approfondimento in successivi incontri de L'Europe de l'Enfance. Da segnalare, infine, che all'incontro per la prima volta partecipano rappresentanti dei Paesi aderenti all'Unione europea, membri a pieno titolo a partire dal 1° maggio 2004.

Conferenza di Lucca

Il 25 e 26 settembre 2003 si svolge a Lucca, una conferenza del Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance a livello di ministri responsabili per l'infanzia, in seguito agli incontri preparatori svoltisi a Roma il 24 luglio e il 4 settembre. Durante la Conferenza, i ministri si confrontano sui tre argomenti scelti dalla Presidenza italiana di turno dell'Unione europea e introdotti da esperti internazionali: l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori, il lavoro minorile e l'ombudsman per l'infanzia. A conclusione della riunione si approva la *Dichiarazione di Lucca*¹⁷, che ribadisce l'impegno assunto con l'adozione di alcuni documenti internazionali ed enuncia una serie di intenti per ciascuno degli argomenti affrontati, andando dalla prevenzione alla cura delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale e di sfruttamento nel lavoro minorile fino a sottolineare l'importanza della partecipazione dei minori alla redazione di piani d'azione nazionali, rivalutando il ruolo della scuola.

Conferenza di Parigi

Il 20 novembre 2003 si svolge a Parigi una Conferenza del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance a livello di ministri responsabili per l'infanzia dei paesi dell'Unione europea dal titolo *Prevenire il maltrattamento, promuovere la bien-être: un'ambizione europea*. La conferenza è organizzata dalla Francia, in copresidenza con l'Italia, ed è aperta da Christian Jacob, ministro delegato alla Famiglia del Governo francese, e da Grazia Sestini, sottosegretario di Stato alle Politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Tre sono stati i temi approfonditi durante la Conferenza: bilanci e prospettive del programma europeo *Daphne II*, introdotto da Patrick Trousson, coordinatore del programma stesso; i servizi

¹⁶ Si tratta della riunione dei rappresentanti di Grecia, Italia e Irlanda in quanto Paesi della precedente, attuale e futura Presidenza di turno dell'Unione europea.

¹⁷ Il testo della dichiarazione è pubblicato nella sezione Documenti in evidenza di questa stessa rivista.

di telefonia sociale per la segnalazione dell'infanzia maltrattata, introdotto da Anne-Aymone Giscard d'Estaing, presidente della Fondation pour l'Enfance; e, infine, il concetto di *bienveillance* e il suo riconoscimento in Europa, introdotto da Mari-nella Malacrea, neuropsichiatra infantile e terapeuta familiare. La mattina è dedica-ta alla presentazione, da parte dei ministri, delle politiche messe in atto in materia di prevenzione dell'abuso all'infanzia, mentre il pomeriggio si articola in tre gruppi di lavoro sui tre temi della Conferenza coordinati da esperti e con la partecipazione di rappresentanti di organizzazioni governative e non governative.

La Conferenza si conclude con la restituzione in plenaria dei gruppi di lavoro e con l'adozione di una dichiarazione finale¹⁸ in cui i Ministri si impegnano ad attua-re politiche ispirate alla nozione di *bienveillance* nei confronti dei bambini, a soste-nere e rafforzare il programma *Daphne II*, a incoraggiare la creazione di dispositivi di raccolta delle segnalazioni di maltrattamenti nei confronti dei bambini (in parti-colare dei servizi telefonici) favorendo l'adozione di un carta di deontologia comu-ne e, infine, a incontrarsi almeno una volta all'anno per esaminare l'andamento di tali politiche.

¹⁸ Il testo della dichiarazione è pubblicato nella sezione Documenti in evidenza di questa stessa rivista.

Consiglio d'Europa

COMITATO DEI MINISTRI

Bambini in istituto

Il Comitato dei ministri il 24 settembre si occupa della condizione dei minori abbandonati in istituto¹⁹, dimostrandosi favorevole all'adozione della raccomandazione dell'Assemblea parlamentare in materia e ribadisce l'impegno dello stesso Comitato per la promozione della coesione sociale, per l'elaborazione di politiche sociali dirette a migliorare le condizioni di vita dei minori ospitati in centri di accoglienza e per assicurare la reintegrazione dei minori vittime di sfruttamento e di abuso. A tale proposito si invitano gli Stati membri a porre in essere delle politiche sociali adeguate e si informa che il Forum sui minori e le famiglie ha elaborato una bozza di raccomandazione del Comitato dei ministri sul rispetto dei diritti e della dignità umana dei minori. Per quanto riguarda, poi, la creazione del tutore nazionale per i minori, il Comitato sottolinea l'enfasi posta dalla Convenzione sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996 sulla funzione svolta da tale figura pubblica a livello nazionale e invita gli Stati alla sua rapida istituzione. Infine, in materia di attività di cooperazione intergovernativa, il Comitato ribadisce la sua partecipazione a diverse attività di cooperazione con le organizzazioni internazionali al fine di fornire assistenza ai minori in condizioni di bisogno e la realizzazione di seminari informativi in materia di buone pratiche nella cura dei minori in istituti residenziali.

Criminalità minorile

Con raccomandazione il Comitato dei ministri torna a occuparsi della problematica della delinquenza minorile, consapevole del fatto che il fenomeno è in continua crescita e che al fine di arginarlo è necessario elaborare e porre in essere nuove forme e metodologie d'intervento²⁰; ritiene necessario che in questo campo le risposte siano multidisciplinari e realizzate da più agenti e a diversi livelli sociali, in modo da colpire i molteplici fattori sociali che influenzano il soggetto come singolo, nell'ambito familiare, nella scuola e nella comunità. Il Comitato dei ministri elabora una serie di principi e azioni invitando gli Stati a: farvi riferimento nell'elaborazione delle loro disposizioni legislative e delle politiche nazionali d'intervento; a divulgarle fra gli operatori direttamente coinvolti, ai media e al pubblico; a riconoscere la necessità di una legislazione europea unitaria e specifica in relazione alle sanzioni e alle misure di repressione, anche detentive, del fenomeno. La raccomandazione delinea una strategia d'intervento che ha come scopo principale la prevenzione dell'offesa e della sua perpetrazione, l'integrazione e la reintegrazione sociale del minore che delinque e la cura delle vittime di questo fenomeno; in particolare, il Comitato dei ministri invita a individuare forme alternative per perseguire e reprimere la delinquenza minorile, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità e dell'interesse superiore del mino-

¹⁹ Reply, CM/AS(2003)Rec 1601 adopted at the 853rd meeting of the Ministers' Deputies, 19 September 2003, *Improving the lot of abandoned children in institutions - Parliamentary Assembly Recommendation 1601 (2003)*.

²⁰ Recommendation (2003)20, adopted the 24th of September 2003, *New ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice*.

re. Rileva, inoltre, l'importanza di coinvolgere i genitori facendo loro comprendere la responsabilità che hanno in relazione alla condotta dei figli e, a tal fine, dispone che i genitori prendano parte ai procedimenti giudiziari e partecipino attivamente all'attuazione delle misure di reintegrazione ed educazione del minore, supportati in questo anche dall'attività di mediazione svolta dagli operatori sociali.

Altri documenti

Reply of the Chair of the Committee of Ministers, Written question n. 429 by Mr. Varela I Serra "Education for gifted Children", *CM/AS(2003)*, 19 September 2003

Reply, Written question n. 433 by Mr. Varela I Serra "Education for gifted children", *CM/AS(2003)*, 9 December 2003

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Migrazione e diritto d'asilo

Il 30 settembre l'Assemblea parlamentare approva una raccomandazione in cui afferma che la presenza di procedure differenti in materia di migrazione e asilo all'interno dei singoli Stati membri è causa di disparità di trattamento degli immigrati, dei richiedenti asilo e dei rifugiati e pregiudica la realizzazione di un sistema unitario all'interno del Consiglio d'Europa stesso²¹. L'Assemblea, riconoscendo gli sforzi e i passi avanti realizzati dall'Unione europea in questo settore, ribadisce la necessità di creare anche all'interno del Consiglio d'Europa una politica comune in materia sulla base del rispetto e della protezione dei diritti umani degli immigrati e richiedenti asilo. La raccomandazione individua delle linee guida a cui la politica comune dovrebbe attenersi soprattutto in materia di controllo dei confini, di detenzione connessa all'immigrazione e all'asilo, di regolarità e durata delle procedure d'asilo, di espulsione e di traffico e contrabbando. Infine, dedica una sezione specifica alla condizione dei minori e in particolare a quella dei minori non accompagnati che si trovino sul territorio dello Stato o sul confine di questo, disponendo l'individuazione per ognuno di loro di un tutore legale, il divieto di detenzione per motivi di immigrazione e asilo, il divieto di espulsione, rigetto o rimpatrio senza aver ascoltato l'opinione del tutore del minore e senza aver precedentemente realizzato un accordo formale con il Paese d'origine, affinché il minore possa ivi godere di cura e protezione.

Disagio adolescenziale

Il 25 novembre l'Assemblea parlamentare approva una raccomandazione in cui sottolinea l'aumento di comportamenti nocivi per la salute e la vita da parte degli adolescenti, quali il fumo, il consumo spropositato di alcolici, l'uso illegale

²¹ Recommendation, 1624 (2003), 30 September 2003, *Common policy on migration and asylum*. Il testo della raccomandazione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

di droghe, i disordini alimentari, le attività sessuali non protette e la crescente diffusione del suicidio che nei Paesi europei rappresenta la seconda causa di morte tra gli adolescenti²². L'Assemblea ribadisce che il passaggio dall'infanzia all'età adulta rappresenta una fase in cui gli adolescenti necessitano di un supporto e di cure particolari al fine di sviluppare un'adeguata capacità di gestione della vita adulta. A tale proposito l'Assemblea raccomanda agli Stati membri l'adozione e l'implementazione di campagne di sensibilizzazione e informazione sui rischi di determinati comportamenti, attraverso programmi di educazione alla salute fisica, mentale e sessuale, di prevenzione dei suicidi, contro la droga, contro la violenza e la creazione di centri di assistenza e ascolto all'interno e all'esterno dell'ambiente scolastico.

Mediazione familiare

Il 25 novembre l'Assemblea parlamentare approva una raccomandazione sulla mediazione familiare, ponendo l'accento sul crescente ricorso a essa nei Paesi europei, non solo al momento della separazione dei coniugi ma anche in materia di educazione, cura e custodia dei figli²³. La mediazione familiare va acquisendo il ruolo di conciliazione amichevole di dispute familiari, senza sostituire il ruolo del potere giurisdizionale nella risoluzione di una serie di problematiche familiari, soprattutto in quelle situazioni in cui all'interno del nucleo si verificano squilibri di potere tra le parti o casi di violenza domestica. L'Assemblea parlamentare ribadisce l'importanza di garantire nel processo di mediazione la parità dei sessi e la necessità di dare ascolto all'opinione dei minori eventualmente coinvolti, accertandosi che la soluzione alla quale si mira rispetti in concreto l'interesse superiore del minore. A tal fine si propone al Comitato dei ministri di aggiornare le linee guida in materia di mediazione individuate con apposita raccomandazione²⁴ in modo che durante tale procedimento i diritti dei minori siano pienamente rispettati.

22 Recommendation 1632 (2003), 25 November 2003, *Teenagers in distress: a social and health-based approach to youth malaise*.

23 Recommendation 1639 (2003), 25 November 2003, *Family mediation and equality of sexes*.

24 Committee of Ministers, Recommendation R(98)1 to Member States, 21 January 1998, *Family Mediation*.

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

CHILDONEUROPE

Seminario minori stranieri non accompagnati

Il 4 dicembre 2003 si svolge a Firenze presso la sede dell'Istituto degli Innocenti il seminario intitolato *Unaccompanied foreign children: best practices on national policies and programmes on welcome, integration and family reunification*¹, organizzato dal Segretariato della Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia (ChildONEurope) e con la partecipazione di rappresentanti dei ministeri responsabili per l'infanzia dei Paesi dell'Unione europea e di istituti, osservatori e centri nazionali, organizzazioni internazionali governative e non governative competenti in materia di infanzia e adolescenza. Nel corso della sessione di lavoro plenaria della mattinata, sono intervenuti esperti in materia – appartenenti alle organizzazioni internazionali governative (Organizzazione internazionale delle migrazioni) e non governative (*Separated children in Europe programme* - Save the children alliance) – e membri e osservatori di ChildONEurope hanno presentato gli aspetti più rilevanti delle normative, delle politiche e degli interventi in materia di minori stranieri non accompagnati richiedenti e non richiedenti asilo. Nel pomeriggio una sessione di tre gruppi di lavoro ha approfondito rispettivamente i temi dell'accoglienza, dell'integrazione e del ricongiungimento familiare soprattutto rispetto al Paese d'origine del minore. Oltre alla documentazione giuridica internazionale di supporto, agli interventi degli esperti, ai *position paper* di membri e osservatori di ChildONEurope, nonché ai risultati dei gruppi di lavoro va segnalato che sulla base delle informazioni raccolte in undici Paesi europei (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Spagna, Regno Unito), è emerso che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati tocca non solo gli Stati del Sud Europa come l'Italia o la Spagna, ma anche gli Stati del Nord Europa come il Regno Unito e il Belgio e che in questi 11 Paesi sono stati segnalati circa 30 mila minori stranieri non accompagnati.

Assemblea della Rete

Il 5 dicembre 2003 il Segretariato di ChildONEurope organizza a Firenze presso l'Istituto degli Innocenti la terza riunione della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia, durante la quale si presentano i risultati del seminario sui minori stranieri non accompagnati svoltosi il giorno precedente, nonché i risultati provvisori dell'elaborazione dei questionari sull'adozione, primo argomento di approfondimento scelto a cui seguirà il tema dell'abuso che sarà affrontato a partire dalla predisposizione di un nuovo questionario il cui contenuto dovrà essere approvato da un gruppo di lavoro che si riunirà a Firenze il 27 maggio 2004. Un altro argomento in discussione sono i possibili finanziamenti delle istituzioni europee, in particolare delle linee *Agis*, *Argo*,

¹ Per i documenti relativi al seminario si può consultare il sito web di ChildONEurope: www.childoneurope.org nonché il cd rom realizzato dal Segretariato di ChildONEurope contenente tutti i documenti prodotti.

Daphne II, *Esclusione sociale*, *Inti e Retis* che sono oggetto di approfondimento e per le quali si valuta la possibilità di presentazione di progetti. L'Assemblea discute, altresì, delle modalità di coinvolgimento di organizzazioni internazionali, network e organizzazioni non governative e delibera di consentire loro la partecipazione a singole iniziative di ChildONEurope, mentre per quanto riguarda la partecipazione alle assemblee si delibera che queste organizzazioni potranno intervenire solo nel caso in cui si approfondiscano da un punto di vista tecnico-scientifico argomenti specifici. L'Assemblea delibera, infine, per l'anno 2004 la compartecipazione finanziaria per lo sviluppo delle attività di ChildONEurope da parte di Belgio, Danimarca, Francia, Lussemburgo e Irlanda, mentre l'Italia tramite il Ministero del lavoro e delle politiche sociali continuerà a sostenere come già avvenuto per il 2003 i costi dell'attività di base della Rete. Lo svolgimento della prossima Assemblea è fissato per il 28 maggio 2004.

Organizzazioni non governative

SAVE THE CHILDREN

Incontro Gruppo intergovernativo "L'Europe de l'Enfance"

In occasione dell'incontro dei ministri dell'Unione europea appartenenti al Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* tenutosi a Lucca il 26 settembre, Save the Children ha presentato un *position paper* in materia di sfruttamento sessuale e di lavoro minorile². Rispetto allo sfruttamento sessuale a danno di minori, il documento ripercorre rapidamente gli impegni assunti a Yokohama in occasione del secondo congresso mondiale in materia e le attività intraprese dall'Unione europea al fine di darvi attuazione. Riporta, inoltre, una serie di raccomandazioni rivolte all'Unione europea e ai suoi Stati membri al fine di porre in essere una normativa comune in materia di età minima per il consenso; invita all'adozione di una direttiva quadro in materia di sfruttamento sessuale e di pornografia infantile in modo da incoraggiare gli Stati membri ad armonizzare la loro legislazione facendo della questione della minore età una circostanza aggravante; infine, propone agli Stati aderenti all'Unione europea, di elaborare un programma nazionale d'azione e di istituire dei sistemi di monitoraggio sull'implementazione dello stesso. Rispetto al lavoro minorile, si delinea il ruolo dell'Unione e si individuano i principi generali a cui l'attività di questa deve attenersi nella formulazione di politiche di intervento nella lotta allo sfruttamento del lavoro minorile, sottolineando che è necessario realizzare una distinzione tra le diverse forme di questo fenomeno, rispettare in ogni caso l'interesse superiore del minore, coinvolgerlo nelle decisioni che lo riguardano e assicurarne la non discriminazione sulla base dell'età, del sesso, delle disabilità, dell'appartenenza etnica, dello *status* economico e del lavoro svolto. Il documento formula osservazioni e raccomandazioni in relazione alle implicazioni esistenti tra la riduzione della povertà, l'educazione, la legislazione e la responsabilità dei datori di lavoro nell'eliminare le forme più pericolose e nocive del lavoro minorile.

² Per ulteriori informazioni, si consulti il sito web www.savethechildren.it

EUROPEAN CHILDREN'S NETWORK (EURONET)

Esclusione sociale

In occasione della *Tavola rotonda europea sull'esclusione sociale* realizzata a Torino dal 16 al 17 ottobre, EURONET ha elaborato un contributo in cui fa riferimento agli strumenti di gestione dei sistemi sociali a livello europeo, nazionale, regionale e locale per la promozione della mobilitazione dei vari operatori³. Il contributo sottolinea che, affinché il fenomeno dell'esclusione sociale possa essere compreso a pieno e affrontato, è necessario far sì che coloro che soffrono tale esclusione possano di fatto partecipare ed esprimere la loro opinione. È pertanto essenziale che l'esame della povertà e dell'esclusione sociale dei minori sia valutato attraverso gli occhi dei minori, fornendo loro degli spazi effettivi di espressione e di partecipazione e contrastando la tendenza degli ultimi anni di dare scarsa attenzione all'opinione del minore in queste materie. EURONET afferma che la prospettiva dei minori nella ricerca e nell'analisi delle statistiche in materia di esclusione sociale e di povertà può trovare attuazione solo se i diritti dei minori diventano una base di partenza nella raccolta di dati e informazioni e se si permette a coloro che vivono tali situazioni di partecipare attivamente con le loro esperienze, riponendo una particolare attenzione ai bisogni e alle necessità dei minori, sviluppando la loro integrazione nel rispetto dei loro diritti.

ANTI-SLAVERY

Migrazione e tratta

Nel novembre 2003 Anti-Slavery pubblica un documento che mira a individuare le implicazioni tra migrazione illegale e tratta di esseri umani, con l'intento di proporre politiche di intervento efficaci nella riduzione del fenomeno della tratta e nella prevenzione della migrazione illegale e delle violazioni dei diritti che i lavoratori migranti subiscono nel mondo dell'occupazione⁴. La pubblicazione si suddivide in tre parti, la prima delle quali fornisce una panoramica sulla tratta internazionale di esseri umani, soffermandosi sull'analisi dei mezzi fraudolenti attraverso i quali i trafficanti riescono a mantenere il loro controllo sugli immigrati e sulle problematiche riscontrate nella persecuzione effettiva dei responsabili, ponendo l'accento sull'assenza di strutture e di misure adeguate alla protezione delle vittime. A tale proposito, si sottolinea l'importanza del cosiddetto *reflecting period* – di tre mesi per gli adulti e di sei mesi o più per i bambini – durante il quale viene data alla vittima la possibilità di valutare se collaborare o meno con l'autorità competente a perseguire il trafficante. La seconda parte sottolinea l'inefficacia delle politiche destinate a incrementare la perseguibilità della tratta e la tutela degli immigrati vittime, nel caso in cui queste non siano parte di una strategia più ampia che tenga in considerazione i bisogni del crescente numero dei lavoratori migranti e introduca politiche tali da facilitare la migrazione e le condizioni di questa. La sezione fornisce un quadro generale sulla migrazione internazionale individuandone i cosiddetti *push and pull factors*. In conclusione, la terza e ultima parte concentra la sua attenzione sui bisogni e i diritti dei lavoratori migranti, individuando una serie di

³ Per ulteriori informazioni si consulti il sito web www.europeanchildrensnetwork.org

⁴ Anti-Slavery, *The migration-trafficking nexus, combating trafficking through the protection of migrants' human rights*, November 2003 (consultabile a maggio 2004 alla pagina web <http://www.antislavery.org/homepage/resources/publication.htm>).

disposizioni contenute nei documenti internazionali⁵ al fine di puntualizzare quei principi a cui dovrebbe ispirarsi l'elaborazione di politiche efficaci per la loro tutela.

COORDINAMENTO REMATCH

Progetto Daphne

Il 10 novembre 2003 viene presentata la sintesi dell'indagine sul cosiddetto “soggiorno a scopo terapeutico”, realizzata dal progetto REMATCH⁶: si tratta di uno studio sulle forme e sulle modalità di realizzazione dei soggiorni temporanei con finalità terapeutiche per i minori provenienti dai Paesi dell'Est negli Stati dell'Unione europea, con l'obiettivo di delineare linee guida e un modello d'intervento attuabile in ognuno degli Stati membri. Il progetto mira a realizzare tali obiettivi attraverso l'analisi dei sistemi presenti in ogni Stato dell'Unione, riponendo una particolare attenzione al numero e alla tipologia dei beneficiari, alla normativa esistente, al ruolo delle istituzioni e delle organizzazioni coinvolte e allo studio approfondito di un caso specifico per ciascuno dei Paesi coinvolti in qualità di coordinatore e partner nel progetto⁷. La ricerca, nonostante le diverse caratteristiche dei sistemi esistenti nei singoli Paesi, tra le varie realtà e la frequente assenza di dati, riesce comunque a individuare alcune aree di criticità⁸ su cui il gruppo di lavoro si propone di articolare l'elaborazione delle linee guida da sottoporre all'Unione europea, con lo scopo di ottenere una gestione più omogenea dei soggiorni nel pieno rispetto dei bisogni e dei diritti dei minori beneficiari, tale da produrre risultati proficui in termini di assistenza sociale e terapeutica. A conclusione della ricerca, il gruppo di lavoro constata la tendenza dei soggiorni terapeutici a evolvere verso vere e proprie forme di solidarietà simili ai programmi di solidarietà internazionale nell'ambito degli aiuti umanitari; di conseguenza auspica la creazione di una rete europea, con l'obiettivo di facilitare i collegamenti e la comunicazione tra gli operatori e l'intento di divenire il soggetto interlocutore dell'Unione europea nell'elaborazione di linee guida e nella diffusione dei risultati e delle esperienze acquisite.

5 Primo tra tutti la *United Nation Convention on the Protection of the Rights off all Migrant Workers and Their Families*, 1990.

6 *Risk Evaluation of Models of Assistance though Temporary Children's Holidays* (Indagine sulle forme di accoglienza temporanea di minori e in particolare sul cosiddetto soggiorno a scopo terapeutico), documento di sintesi, Roma, 10 novembre 2003. Il progetto finanziato nell'ambito del Programma *Daphne* è coordinato dalla Fondazione CENSIS (Centro studi investimenti sociali) con la partecipazione, in qualità di partner di: CAMINO (laboratorio per tirocini pratico-professionali e indagini nel settore sociale con sede a Berlino e a Brandeburgo), EPE (Écoles des parents et des éducateurs – ASBL, con sede a Bruxelles); ALTEA-España (Asociación para la Investigación y la Formación en la Acción Social) con sede ad Altea (Alicante).

7 Le schede paese sono state realizzate in Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Italia, Spagna, Svezia, Germania e Paesi Bassi. In particolare, lo studio di caso è stato corredato da due indagini di campo sulle associazioni e le famiglie ospitanti, in modo tale da rilevare l'esperienza e le problematiche concrete di coloro che vivono in prima persona queste forme di solidarietà.

8 Alcune di tali aree di criticità fanno riferimento: all'assenza di un organismo centrale di coordinamento e controllo, che metterebbe di garantire la tutela dei minori accolti; alla selezione delle associazioni e delle famiglie, suggerendo di non lasciare alle famiglie la possibilità di agire di propria iniziativa presentando in autonomia un progetto di accoglienza; alla selezione dei minori beneficiari dei progetti, sottolineando che in virtù dello scopo terapeutico del soggiorno non è opportuno privilegiare gli orfani, così come di fatto accade, in quanto già istituzionalizzati; all'assenza di reciprocità istituzionale nei rapporti con i Paesi d'origine, riscontrando che mentre in Russia, Bielorussia e Ucraina gli organi ministeriali sono incaricati della gestione dei soggiorni, nei Paesi dell'Unione europea non vi sono istituzioni di pari livello che si occupano di tale fenomeno; alla valutazione dell'impatto e del funzionamento dei progetti d'accoglienza, che risulta completamente assente in tutti i Paesi dell'Unione.

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

LEGGI

Indennità di maternità

Il 15 ottobre il Parlamento approva una legge che apporta significative modifiche in materia di indennità di maternità all'articolo 70 del DLGS 151/2001¹ per le lavoratrici libere professioniste². La nuova normativa prevede che l'indennità sia calcolata in base al solo reddito professionale percepito e denunciato ai fini fiscali come reddito da lavoro autonomo, anziché in relazione al reddito complessivo percepito e denunciato. Il biennio per il quale spetta l'indennità, inoltre, viene calcolato non più a partire dal momento della presentazione della domanda bensì dal momento della nascita. È poi previsto un tetto massimo corrispondente a cinque volte l'importo minimo derivante dall'applicazione del comma 3 dell'art. 70, ferma restando la potestà di ogni singola cassa di stabilire, con delibera del proprio consiglio di amministrazione, soggetta ad approvazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un importo massimo più elevato tenuto conto delle capacità reddituali e contributive della categoria professionale e della compatibilità con gli equilibri finanziari dell'ente.

Protezione del coniuge

Il 6 novembre si approva una legge³ che stabilisce la possibilità di adottare su istanza di parte ordini di protezione nei confronti del coniuge o di altro convivente la cui condotta sia causa di grave pregiudizio per l'integrità fisica o morale dell'altro coniuge o convivente, anche in caso di reati perseguibili d'ufficio; possibilità esclusa invece dalla precedente normativa.

Famiglie e asili nido

Il 24 novembre si converte in legge il decreto legge recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici⁴. La

1 DLes 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 26 aprile 2001, n. 96, supplemento ordinario n. 93.

2 Legge 15 ottobre 2003, n. 289, *Modifiche all'articolo 70 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di indennità di maternità per le libere professioniste*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 28 ottobre 2003, n. 251.

3 Legge 6 novembre 2003, n. 304, *Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 12 novembre 2003, n. 263. Il testo della legge è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

4 Legge 24 novembre 2003, n. 326, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 25 novembre 2003, n. 274, supplemento ordinario n. 181. Il testo della legge è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

norma, che introduce rilevanti disposizioni per favorire lo sviluppo, prevede all'articolo 21 l'erogazione di un assegno pari a mille euro per ogni secondo o ulteriore figlio nato o adottato tra il 31 dicembre 2003 e il 31 dicembre 2004 alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie. L'assegno è concesso dai Comuni, ma erogato dall'INPS. Si stabilisce, altresì, un incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali destinato al finanziamento delle politiche in favore delle famiglie. Per i cittadini extracomunitari, la deduzione per figli a carico deve essere certificata al sostituto d'imposta con stato di famiglia rilasciato dal Comune ove i figli siano effettivamente iscritti oppure con equivalente documentazione rilasciata dal Paese d'origine.

In deroga alla normativa previdenziale vigente, sono introdotte anche agevolazioni per gli imprenditori artigiani iscritti nei relativi albi provinciali che si avvalgono, in determinate condizioni, di collaborazioni occasionali da parte di parenti entro il terzo grado.

Infine, all'articolo 22, la legge dispone che il mutamento di destinazione d'uso di immobili a uso abitativo che vengono adibiti ad asili nido è sottoposto a denuncia di inizio attività, ferme restando le previsioni normative in materia di sicurezza, igiene e tutela della salute, nonché le disposizioni contenute nei regolamenti condominiali.

DISEGNI DI LEGGE

DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI settembre-dicembre 2003

Senato della Repubblica

- S2479 *Agevolazioni alle piccole imprese e alle cooperative sociali in materia di applicazione della normativa sulla tutela e sul sostegno della paternità e della maternità*, presentato dal senatore Maurizio Eufemi (Unione democristiana e di centro) il 16 settembre
- S2495 *Modifiche all'articolo 609-septies del codice penale in materia di prescrizione dei reati di abuso sessuale di minori*, presentato dal senatore Aleandro Longhi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri il 23 settembre
- S2541 *Modifica all'articolo 2 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di riconoscimento allo straniero dell'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni elettorali e*

- referendarie a carattere locale*, presentato dal senatore Luigi Malabarda (Rifondazione comunista, Gruppo misto) il 16 ottobre
- S2570 *Delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per la famiglia e per i minori*, presentato dal senatore Francesco Moro (Lega Nord Padania) il 6 novembre
- S2581 *Delega al Governo in materia di peso, trasporto e uso dei libri di testo nella scuola elementare e media*, presentato dal senatore Giuliano Amato (Gruppo misto) il 13 novembre
- S2638 *Legge quadro in materia di politiche familiari*, presentato dal senatore Giuseppe Scalera (Margherita DL - l'Ulivo) il 10 dicembre
- S2643 *Abrogazione delle disposizioni di cui ai decreti regi riguardanti l'obbligo di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, presentato dal senatore Fiorello Cortina (Verdi - l'Ulivo) il 10 dicembre
- S2649 *Norme quadro per la istituzione dei difensori dei minori e altre norme a tutela degli stessi*, presentato dal senatore Ettore Bucciero (Alleanza nazionale) l'11 dicembre
- S2661 *Modifiche al codice civile in materia di dichiarazione giudiziale di paternità o di maternità*, presentato dal senatore Roberto Manzione (Margherita DL - l'Ulivo) il 17 dicembre
- S2662 *Modifiche al codice civile in materia di facoltà di commutazione dei figli legittimi nella spartizione dell'eredità*, presentato dal senatore Roberto Manzione (Margherita DL - l'Ulivo) il 17 dicembre
- S2666 *Istituzione della Commissione nazionale garante della promozione e della protezione dei diritti umani*, presentato dal senatore Enrico Pianetta (Forza Italia) il 19 dicembre

Camera dei deputati

- C4287 *Disposizioni in materia di libera scelta dei libri di testo nel secondo ciclo scolastico*, presentato dal deputato Alberto Arrighi (Alleanza nazionale) il 17 settembre
- C4294 *Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di*

- procedimenti davanti al tribunale per i minorenni*, presentato dal ministro della Giustizia Roberto Castelli il 19 settembre
- C4299 *Disposizioni per la lotta alla pedofilia*, presentato dal deputato Angelo Sartori (Forza Italia) il 23 settembre
- C4331 *Adeguamento dei trattamenti pensionistici dei coniugi superstiti e degli orfani dei grandi invalidi di guerra*, presentato dalla deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 1° ottobre
- C4354 *Istituzione di un fondo destinato al parziale rimborso delle spese sostenute dalle coppie per l'espletamento della procedura di adozione internazionale*, presentato dal deputato Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista) il 6 ottobre
- C4399 *Disciplina della convivenza familiare*, presentato dalla deputata Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) il 20 ottobre
- C4402 *Disciplina della convivenza familiare*, presentato dalla deputata Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 21 ottobre
- C4405 *Disciplina della convivenza familiare e norme in materia di filiazione e di successione*, presentato dalla deputata Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) il 21 ottobre
- C4412 *Modifiche al codice civile in materia di tutela dei figli naturali*, presentato dalla deputata Daniela Garnerò Santaché (Alleanza nazionale) il 22 ottobre
- C4426 *Disposizioni concernenti l'obbligo di esposizione dell'immagine del crocifisso nelle aule scolastiche*, presentato dal deputato Italo Perlino (Forza Italia) il 28 ottobre
- C4427 *Disposizioni in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche*, presentato dalla deputata Titti De Simone (Rifondazione comunista) il 28 ottobre
- C4449 *Disposizioni per l'esposizione nelle scuole pubbliche statali dei principi fondamentali della Costituzione italiana*, presentato dalla deputata Elettra Deiana (Rifondazione comunista) il 31 ottobre
- C4466 *Disposizioni in materia di lotta alla pedofilia*, presentato dal deputato Aldo Perrotta (Forza Italia) il 6 novembre
- C4478 *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, concernenti l'adozione dei minori da parte delle persone singole e delle*

- coppie stabilmente conviventi*, presentato dalla deputata Katia Belillo (Comunisti italiani, Gruppo misto) il 12 novembre
- C4481 *Disposizioni in favore degli orfani di guerra*, presentato dal deputato Filippo Ascierio (Alleanza nazionale) il 12 novembre
- C4482 *Misure di sostegno per la maternità e la paternità delle lavoratrici e dei lavoratori delle piccole imprese e delle cooperative sociali*, presentato dal deputato Andrea Martella (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 12 novembre
- C4519 *Modifiche al codice penale in materia di delitti contro l'assistenza familiare e al codice civile in materia di doveri familiari e di indegnità a succedere*, presentato dal deputato Ciro Falanga (Forza Italia) e altri il 25 novembre
- C4529 *Modifiche alla legge 10 marzo 2000, n. 62, recante norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, presentato dal deputato Domenico Volpini (Margherita DL - l'Ulivo) il 27 novembre
- C4558 *Disposizioni per l'esenzione dalla tassazione fiscale delle pensioni privilegiate ordinarie corrisposte agli invalidi per servizio di prima categoria e rispettive vedove e orfani minorenni*, presentato dal deputato Stefano Cusumano (UDEUR - Alleanza popolare, Gruppo misto) l'11 dicembre

DISEGNI DI LEGGE SUI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA

Nel 2001 il Governo⁵, la maggioranza⁶ e l'opposizione⁷ hanno presentato alla Camera dei deputati sei disegni e progetti di legge recanti *Nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia* approvati il 13 novembre 2003 in un testo unico presentato lo stesso giorno all'altro ramo del Parlamento⁸, che non

⁵ Ddl C2020, presentato il 23 novembre 2001 dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, di concerto con il ministro per gli Affari regionali Enrico La Loggia, il ministro dell'Interno Claudio Scajola e il ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti.

⁶ C172, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), presentato il 30 maggio 2001; C1783, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri, presentato il 17 ottobre 2001; C2003, Carmelo Briguglio (Alleanza nazionale) e altri, presentato il 21 novembre 2001.

⁷ C690, Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, presentato il 12 giugno 2001; C891, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), presentato il 16 giugno 2001.

⁸ S2583, Maria Burani Procaccini (Forza Italia).

ne ha ancora iniziato l'esame. Il testo giunto al Senato della Repubblica contiene i principi generali che regolano i servizi socioeducativi destinati ai bambini in età compresa tra i tre e i trentasei mesi e alle loro famiglie nell'ottica di favorire il benessere e una crescita armoniosa e di affiancare le famiglie nel loro compito educativo, prevenendo e rimuovendo le condizioni di svantaggio e di discriminazione, valorizzando la cultura della solidarietà e dell'integrazione e favorendo la conciliazione tra esigenze lavorative, educative, di cura e di pari opportunità. Accanto agli asili nido, è previsto che le Regioni e i Comuni – in forma singola o associata, nei limiti delle proprie risorse di bilancio nonché delle risorse stanziare dal Fondo di cui ai commi 1, 3 e 8 dell'articolo 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 – organizzino servizi integrativi e innovativi. I primi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, offrono una pluralità di risposte sul piano sociale ed educativo, mentre i secondi introducono nuovi servizi quali i micronidi o gli asili nido all'interno dei luoghi di lavoro, i nidi famigliari e i nidi di caseggiato.

Questi servizi sono forniti dalle pubbliche amministrazioni, dal privato sociale e dai privati nell'ambito della loro autonoma iniziativa e attraverso le loro formazioni sociali, ma è fatto obbligo allo Stato, alle Regioni e agli enti locali di concordare – in sede di conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 – standard qualitativi e organizzativi omogenei sull'intero territorio nazionale al fine di garantire i livelli essenziali dei servizi stessi. Il testo propone, inoltre, l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di una commissione permanente con compiti di studio, di proposta e di monitoraggio sull'attuazione delle normative in materia di servizi socioeducativi per la prima infanzia. Il monitoraggio è altresì garantito attraverso l'obbligo in capo al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di trasmettere al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge. È sancita, infine, l'abrogazione della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*, e successive modificazioni, e della legge 29 novembre 1977, n. 891, *Norme per il rifinanziamento del piano degli asili nido e modifica della legge istitutiva 6 dicembre 1971, numero 1044*.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

Allattamento al seno

Nella seduta del 4 novembre la Commissione riprende l'esame della risoluzione presentata dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista)⁹ in materia di allattamento al seno, rinviata dalla seduta del 23 ottobre. La risoluzione in esame tende a ricreare una cultura dell'allattamento sostenendo adeguatamente i consultori familiari nonché tutti quei gruppi di autoaiuto finalizzati a supportare le donne in un momento particolare della propria vita; il testo ribadisce l'importanza di consentire di prolungare oltre il terzo mese di vita del bambino il periodo di astensione

⁹ Risoluzione 7-00316, Tiziana Valpiana.

dal lavoro con uno stipendio che superi la quota del 30 per cento attualmente prevista e che spesso non permette un adeguato mantenimento. Durante la discussione emerge, altresì, la necessità di potenziare le campagne di informazione. A tale proposito, il sottosegretario di Stato per la salute, Antonio Guidi, fa presente che il Ministero della salute sta facendo una campagna di informazione molto impegnativa sulla corretta alimentazione e che egli stesso ha chiesto al Ministro che essa sia in parte dedicata a quella che definirebbe rieducazione all'allattamento materno e a una corretta informazione dei servizi stessi (consultori familiari, pediatri, scuole) e a un loro effettivo controllo. Rispetto al prolungamento del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, si sottolinea che la normativa vigente già prevede un orario ridotto fino al compimento del primo anno di vita del bambino nonché pause durante l'orario di lavoro per consentire l'allattamento.

Adozione internazionale

Nella seduta dell'11 novembre, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su affidamento e adozione, viene sentita Melita Cavallo, presidente della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), che riferisce alla sull'operato dell'autorità centrale. Nel 2003 la CAI ha nuovamente finanziato progetti di sussidiarietà – e non solo nei Paesi da cui provengono bambini – ha istituito borse di studio tese a favorire il cambiamento culturale attraverso messaggi trasmessi alle nuove generazioni, ha lavorato anche sul fronte delle ricerche (integrazione scolastica, fallimenti adottivi) e si è mossa con solerzia nell'attività di controllo delle procedure di adozione all'estero e dell'attività degli enti autorizzati. Nell'ottica di preparare più adeguatamente le coppie adottive, la CAI nell'ambito del programma di formazione ha, inoltre, inviato all'estero – in Romania, Bulgaria, Bielorussia e Ungheria – un gruppo di circa cento professionisti per prendere coscienza delle realtà oltre frontiera e conoscere i contesti da cui provengono i bambini adottati.

Un punto sul quale la presidente Cavallo insiste molto sono gli accordi stipulati con i Paesi stranieri che garantiscono maggiore trasparenza e controllo delle pratiche adottionali: nuovi accordi sono stati firmati con la Slovacchia e il Vietnam, mentre sono ancora da definire accordi con l'Etiopia e il Regno del Marocco (dove, per ragioni religiose, non è prevista l'adottabilità dei bambini) e con l'Ucraina, dove un accordo porrebbe rimedio al grave problema rappresentato dal mancato riconoscimento della validità del decreto d'idoneità e della relazione socioambientale quando sia trascorso un anno dall'emanazione; infine, si stanno definendo i rapporti con il Nepal. Molti Paesi stranieri, poi, lamentano grosse difficoltà nella dichiarazione di adottabilità dei bambini dovute alle problematiche incontrate nell'accertamento dello stato di abbandono degli stessi: per tale ragione la CAI ha stipulato una convenzione con il Servizio sociale internazionale perché possa essere organizzato un training agli operatori sociosanitari di alcuni Paesi. Melita Cavallo, affrontando le problematiche legate ai Paesi dell'Est europeo, ricorda che la Romania non ha ancora revocato la sospensione e che, pertanto, ben 118 bambini abbinati oltre un anno e mezzo fa sono ancora in istituto in attesa di raggiungere le loro famiglie. Ad aggravare la situazione ha contribuito anche la recente sostituzione dei vertici rumeni che rende più difficile la continuità delle relazioni instaurate. Per quanto ri-

guarda la Repubblica di Bielorussia, permane ancora la sospensione con l'Italia perché le famiglie italiane che hanno adottato prima dell'istituzione della CAI e fino al 31 dicembre 2002, non inviano le relazioni postadozione. I rapporti con la Federazione russa sembrano, invece, migliorati e di recente la CAI ha sottoscritto con gli enti accreditati per questo Paese un'intesa istituzionale di programma per un piano triennale, al fine di convogliare i mezzi e le risorse di tutti gli enti ivi operanti, di semplificare le procedure e di ridurre i costi. Anche i rapporti con Bulgaria e Lituania sembrano in direzione di una fattiva collaborazione, mentre per l'accordo in gestazione con la Cina pare, invece, che ci vorrà ancora del tempo. Infine, quest'anno, la CAI ha varato un'altra novità che però non è stata ancora formalizzata: si tratta di un accordo di programma quadro per il sostegno a distanza ed è iniziata una mappatura delle associazioni che fanno sostegno a distanza.

Nel corso della discussione che segue l'intervento della presidente Cavallo emerge, fra l'altro, l'importanza del sostegno della Commissione parlamentare e del Ministero degli affari esteri all'attività della CAI per la costruzione di rapporti politici e istituzionali fattivi con i Paesi stranieri, in relazione all'apertura del confronto e all'armonizzazione delle procedure. In particolare, preme risolvere il problema dei tempi di permanenza delle famiglie nei Paesi stranieri, soprattutto per quanto riguarda l'America latina. A tal fine è stata segnalata al ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomò l'opportunità di dare alle donne o a uno dei membri della coppia la possibilità di usufruire del congedo retribuito per maternità anche nel periodo del *pre partum* (così come previsto per il *post partum*), perché molte persone escludono il Sud America soprattutto per la necessità di lunga permanenza. Rispetto ai Paesi di questo continente, Cavallo riferisce non poche difficoltà. Con il Perù, per esempio, esisteva un accordo che non è mai stato rispettato perché mancavano le risorse per gli accertamenti dello stato di abbandono: a tale lacuna "sopperivano" gli enti accreditati che poi facevano adottare i bambini dalle coppie da loro assistite. Per porre fine a tale prassi la CAI era addivenuta a un accordo con il Perù che istituiva un corso di formazione, con loro esperti, grazie a borse di studio finanziate dagli enti e dalla CAI stessa; i bambini sarebbero stati affidati tramite decisione della loro autorità centrale. Tuttavia, la recente sostituzione del dirigente referente rende rinegoziabile l'accordo. Rispetto al Brasile e alla Bolivia non si riscontrano, invece, particolari difficoltà.

Viene, quindi, affrontato il problema dello *status* del minore straniero adottato che, al suo ingresso, è considerato dalle autorità italiane come un immigrato fino alla trascrizione della sentenza straniera: Cavallo fa presente di aver segnalato nella relazione al Parlamento che il ministro Prestigiacomò ha recentemente presentato una serie di possibili emendamenti legislativi che migliorerebbero di molto la legge, ad esempio la possibilità che a ordinare la trascrizione sia direttamente la CAI che effettua il controllo.

In seguito all'audizione della Presidente della CAI, una delegazione della Commissione parlamentare per l'infanzia si è recata a Bucarest per verificare la situazione in merito ai problemi legati alla moratoria delle adozioni internazionali posta in essere dal Governo rumeno; gli esiti della visita sono riferiti nella seduta dell'11 dicembre. Durante le verifiche conseguenti alla presentazione della domanda rumena di adesio-

ne all'Unione europea del 22 giugno 1995, la Commissione europea ha espresso larghe riserve sulla legislazione in materia di adozione, considerata obsoleta e inadatta a ottemperare alla Convenzione dell'Aja. Di conseguenza, l'autorità nazionale rumena per la protezione dei bambini e l'adozione ha deciso, nel giugno del 2001, di sospendere con effetto da ottobre 2001 il ricevimento delle domande di adozione internazionale, decisione accolta favorevolmente dagli organi europei. Nella relazione periodica per il 2003, la Commissione parlamentare ha rilevato che sono in corso consultazioni per assicurare che la legislazione sulle adozioni internazionali in preparazione sia rispettosa delle convenzioni internazionali ed è stata istituita una sottocommissione – alla quale non partecipano esperti italiani – che dia suggerimenti e proposte al Governo rumeno per adeguare la legislazione a certi dettami. La moratoria, che ormai si trascina da anni, pone seri problemi per il nostro Paese che ha visto sospese le adozioni di numerosi bambini già abbinati a famiglie italiane. Nel corso della visita si è, inoltre, riscontrata una situazione poco chiara e si è verificato che un dialogo diretto con i parlamentari rumeni può rappresentare una strada utile per sbloccare la situazione. Si sottolinea, tuttavia, che l'azione delle istituzioni del nostro Paese deve essere coesa e pertanto, al termine della seduta, la presidente della Commissione Maria Burani Procaccini (Forza Italia) si impegna a far conoscere, attraverso una relazione alle Camere ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge istitutiva della Commissione parlamentare, i risultati dell'attività svolta in materia.

Vaccinazioni e ospedalizzazione dei bambini

Nella seduta del 16 settembre la Commissione delibera di dar corso all'indagine conoscitiva – autorizzata dai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – sulla copertura vaccinale in età pediatrica e sull'ospedalizzazione dei bambini affetti da malattie infettive; l'indagine tende, da un lato, ad approfondire la materia delle vaccinazioni obbligatorie e di quelle facoltative nonché della conoscenza e diffusione di queste ultime e, dall'altro, ad affrontare le questioni dell'umanizzazione del ricovero dei bambini e di una più funzionale edilizia sanitaria.

Nelle successive sette sedute, gli argomenti sono approfonditi attraverso l'audizione di esperti nel settore che mettono in luce le problematiche esistenti rispetto ai due temi in oggetto. In materia di vaccinazioni, da tutte le audizioni emerge la scarsa conoscenza della situazione epidemiologica nazionale: benché esistano già diverse strutture, quali l'Istituto superiore di sanità o gli assessorati regionali, manca un coordinamento efficace e adeguato nonché un organo preposto al monitoraggio delle infezioni e alla raccolta di notizie epidemiologiche che dia, poi, indicazioni agli operatori sanitari e alle strutture sanitarie. La stessa situazione si riscontra rispetto alla pratica vaccinale nel nostro Paese, dove manca un'esauritiva acquisizione di dati soprattutto rispetto alla diffusione delle vaccinazioni consigliate; la dispersione delle informazioni sembra, inoltre, aggravata dalla regionalizzazione della materia, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione. Vista l'importanza di raggiungere un'elevata copertura vaccinale al fine di sradicare la malattia e abolire il vaccino stesso, sorge la necessità di predisporre una forte politica vaccinale che preveda un'offerta attiva accompagnata da una corretta educazione del genitore al quale, in definitiva, è rimessa la scelta di vaccinare o meno il

proprio figlio. A tale risultato, tuttavia, si può giungere soltanto se esiste un'armonizzazione delle politiche vaccinali adottate dalle singole Regioni: il fatto di ottenere una copertura superiore al 90% soltanto in alcune regioni non impedisce al virus di circolare, la sua circolazione viene rallentata ma provoca effetti più virulenti laddove infetti un soggetto non coperto. Infine, allo scopo di limitare i danni da vaccino e di approfondirne la conoscenza, viene sottolineata: la particolare attenzione che deve essere prestata nell'anamnesi prevaccinale; la necessità di approntare precise modalità di conservazione dei vaccini, di somministrazione, di trattamento degli shock anafilattici e di rispetto degli intervalli; l'utilità di individuare procedure da applicare con gli immigrati di cui non si conosca la storia vaccinale precedente; l'opportunità di predisporre adeguate indicazioni per l'interpretazione e la valutazione delle reazioni collaterali e gravi e per l'individuazione delle reali controindicazioni e delle false controindicazioni. Tutte le problematiche emerse si collegano alla necessità di individuare linee guida omogenee la cui elaborazione non può prescindere da un adeguato sistema di monitoraggio.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'ospedalizzazione dei bambini, si evidenziano due problematiche sulle quali focalizzare l'attenzione: da un lato si osserva un'eccessiva ospedalizzazione soprattutto in alcuni mesi dell'anno, legata alla mancanza di indicazioni inequivocabili al ricovero e, dall'altro, la necessità di interventi diretti all'umanizzazione del ricovero dei bambini. È stato, infatti, riscontrato che ancora un'elevata percentuale di bambini è ricoverata in reparti per adulti dove mancano figure professionali specifiche e strutture per accogliere il bambino in modo da limitare il più possibile l'impatto psicologico ed emotivo che il ricovero può avere su un soggetto in età evolutiva. I dati testimoniano, inoltre, come l'assistenza ospedaliera di tipo pediatrico rivesta un ruolo molto diverso dal passato: vi sono ipotesi collegate alle acuzie che devono essere trattate in ospedale e ipotesi collegate alle affezioni rare che comportano approfondimenti diagnostici da effettuare in centri di eccellenza. Oggi, quindi, gli spazi dedicati in passato alla pediatria si sono ridotti mentre sorge, invece, una necessaria collaborazione con le altre discipline specialistiche: in quest'ottica, l'ideale sarebbe creare dei policlinici pediatrici ben distribuiti sull'intero territorio nazionale. In mancanza di sufficienti strutture integrate, invece, oggi accade che bambini colpiti da malattie infettive siano ricoverati in reparti per adulti oppure in reparti pediatrici non dotati di strutturazione tale da consentire la limitazione del possibile contagio. Si sottolinea la necessità, anche in questo campo, di armonizzare gli interventi delle singole Regioni al fine di non creare una situazione disomogenea a livello nazionale.

Dalle audizioni svolte – che hanno coinvolto oltre a esperti in materia anche rappresentanti statali, regionali e di associazioni professionali – emerge una completa disponibilità alla collaborazione nell'individuazione di linee guida omogenee.

Tratta di esseri umani

Nella seduta del 6 novembre, la presidente della Commissione Maria Burani Procaccini (Forza Italia) si propone di elaborare una bozza di lettera da sottoporre ai rappresentanti dei gruppi, da inviare al Ministro dell'interno affinché solleciti, eventualmente mediante l'invio di una circolare, un'azione coordinata delle forze

dell'ordine volta a dare puntuale applicazione alla legge sulla tratta di esseri umani¹⁰, con particolare riguardo ai casi di accattonaggio che vedono protagonisti anche minori.

Mutilazioni genitali

Nella seduta del 6 novembre la Commissione delibera di inviare una lettera al presidente della Camera dei deputati Pier Ferdinando Casini affinché solleciti un *iter* il più rapido possibile per la proposta di legge in materia di divieto delle pratiche di mutilazione sessuale.

SENATO DELLA REPUBBLICA

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Procreazione assistita

Nella seduta del 24 settembre, il relatore di maggioranza Flavio Tredese (Forza Italia) illustra nel dettaglio il disegno di legge in materia di procreazione assistita¹¹, soffermandosi in particolare sulle disposizioni che affermano i principi della gradualità nell'applicazione delle tecniche, vietando quelle di tipo eterologo anche al fine di garantire al bambino diritti di natura sociale e psicologica, e del consenso informato, raccolto dal medico responsabile della struttura autorizzata ed espresso congiuntamente dalla coppia nonché revocabile fino al momento della fecondazione dell'ovulo. Sono previsti sanzioni e divieti, tra cui quello di qualsiasi forma di sperimentazione dell'embrione umano, e vengono fissati limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni, vietandone la soppressione e la crioconservazione.

Il relatore di minoranza, Antonio Del Pennino (Partito repubblicano italiano, Gruppo misto) richiama l'attenzione su talune disposizioni contenute nel testo che appaiono in contrasto con principi espressamente sanciti dalla Costituzione. Egli si riferisce, in particolare, al divieto della revoca del consenso dopo la fecondazione assistita dal quale potrebbe discendere l'imposizione alla donna di un trattamento sanitario coatto per l'impianto degli ovuli fecondati, in violazione dell'articolo 32 della Costituzione, al divieto di sperimentazione e di ricerca sugli embrioni che riguarda anche quelli non vitali o soprannumerari e quindi non utili per una fecondazione, al divieto di clonazione che rischia di rappresentare un blocco per la produzione delle cellule staminali autologhe, raccomandata all'unanimità dalla Commissione Dulbecco. Egli sottolinea, infine, le perplessità suscitate dalla quantità di sanzioni di carattere penale o amministrativa a carico dei medici impegnati nella fecondazione assistita, peraltro non coordinate tra loro e in contrasto con lo spirito garantista.

¹⁰ Legge 23 agosto 2003 n. 228, recante *Misure contro la tratta di persone*.

¹¹ Ddl S1514, Giancarlo Giorgetti (Lega Nord Padania), *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C47 risultante dall'unificazione dei disegni di legge C147, C156, C195, C406, C562, C639, C676, C762, C1021, C1775, C1869, C2042, C2162, C2465, C2492.

Altri aspetti contraddittori del provvedimento, sottolineati dall'opposizione, sono ravvisati nel divieto di ricorso alla procreazione medicalmente assistita in presenza di malattie genetiche e quindi la preclusione dell'analisi preimpianto e della selezione embrionale, una pratica eticamente controversa ma che appare difficile vietare in un ordinamento che consente l'aborto terapeutico e il consenso all'impianto, che non può essere revocato dopo la fecondazione dell'ovulo, per cui in presenza di tara genetica dell'embrione la donna dovrebbe accettare l'impianto per poi eventualmente ricorrere all'aborto terapeutico. Infine, si evidenzia come il divieto assoluto di procreazione eterologa, nonché quello di sperimentazione anche sugli embrioni cosiddetti soprannumerari e pertanto destinati alla soppressione, sono in netta contraddizione con l'indirizzo europeo e rischiano, pertanto, di indirizzare le coppie verso i Paesi stranieri. Preliminarmente, inoltre, l'opposizione solleva una questione pregiudiziale di costituzionalità e una questione sospensiva, auspicando il riesame del provvedimento in Commissione igiene e sanità, questioni che, tuttavia, l'Assemblea respinge.

Il dibattito prosegue per quattro sedute sulle tematiche suddette che vengono respinte dalla maggioranza che auspica, al contrario, l'approvazione del provvedimento in esame ritenendo che realizzi un soddisfacente temperamento delle esigenze di tutti i soggetti interessati e rechi, quale principio ispiratore, quello della tutela dell'embrione a partire dalla sua fecondazione, assegnandogli dignità di essere umano secondo le indicazioni in questo senso fornite anche dal Comitato nazionale di bioetica nonché da autorevoli personalità che operano nel settore. Tale ultimo aspetto risulta molto criticato dall'opposizione che non rinviene, nell'ordinamento vigente, alcun riferimento normativo che giustifichi la tutela dell'embrione. Al termine della discussione sulle linee generali del provvedimento, il gruppo Democratici di sinistra - l'Ulivo avanza la proposta di non passare all'esame dei singoli articoli, proposta che viene ritirata nella seduta del 2 ottobre, auspicando che i senatori procedano alla votazione con autonomia, rifiutando un'adesione incondizionata alla logica di schieramento.

Il Senato procede, nelle successive cinque sedute, alla votazione dei singoli articoli e dei rispettivi emendamenti e, al termine della seduta dell'11 dicembre **approva** il disegno di legge nel suo complesso, nel testo emendato.

Scuola

Nella seduta del 14 ottobre il Senato **approva** la conversione in legge del decreto¹² che autorizza una maggiore spesa di 34,083 milioni di euro per l'anno 2003 e di 19,317 milioni di euro per l'anno 2004 per finanziare ulteriormente l'espletamento della sessione riservata di esami per il conseguimento dell'abilitazione o dell'idoneità di insegnamento nelle scuole primarie e secondarie, poiché la partecipazione a tale sessione riservata è stata superiore alle previsioni e non è stato possibile corrispondere i compensi a tutto il personale impegnato per la docenza dei corsi e nelle commissioni di esame finale.

12 Legge 23 ottobre 2003, n. 285, *Conversione in legge del decreto-legge 31 luglio 2003, n. 230, recante ulteriore finanziamento della sessione riservata di esami per l'abilitazione o l'idoneità all'insegnamento nella scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2003, n. 248.*

ATTIVITÀ ISPETTIVA

Figli disabili e congedi

Interrogazione a risposta scritta, presentata l'11 giugno 2003 dalla senatrice Maria Chiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in merito alla difformità dalla normativa vigente in materia di congedo straordinario fruibile da parte di persone con figli minori con handicap in situazione di gravità della circolare INPS del 17 luglio 2000, n. 133. Tale circolare, infatti, prevede che «se il figlio è convivente con il richiedente i congedi spettano solo a condizione che l'assistenza sia prestata in via esclusiva: deve essere dimostrata l'impossibilità di prestare assistenza da parte del genitore che non lavora e di altri familiari non lavoratori», mentre la legge dell'8 marzo 2000, n. 53, all'articolo 20 recita che «le agevolazioni dell'articolo 33 della legge del 5 febbraio 1992 n. 104 si applicano anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto, nonché ai genitori e ai familiari lavoratori, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assistono con continuità e in via esclusiva un parente o un affine entro il terzo grado portatore di handicap ancorché non convivente».

Risponde la sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali**Maria Grazia Sestini****18 settembre 2003**

La Sottosegretaria di Stato riferisce che secondo l'INPS le disposizioni della circolare del 17 luglio 2000 n. 133, basata su una precedente interpretazione della norma, sono state modificate in seguito all'entrata in vigore del decreto legislativo del 26 marzo 2001 n. 151, *Testo unico in materia di tutela e di sostegno della maternità e paternità*, con la circolare del 10 luglio 2001 n. 138. Le innovazioni di questa circolare riguardano in particolare i genitori di figli disabili maggiorenni, prevedendo la possibilità di fruire di permessi di cui alla legge del 5 febbraio 1992 n. 104 e dei benefici di cui all'art. 80, comma 2, della legge del 14 novembre 2000 n. 388, anche nel caso in cui uno dei genitori non abbia diritto a permessi (ad esempio perché non lavora) distinguendo a seconda che il figlio sia o meno convivente. In caso di figlio disabile maggiorenne convivente con il genitore richiedente è possibile fruire dei benefici oltre che nel caso in cui l'altro genitore non lavori, anche nel caso in cui siano presenti in famiglia altri soggetti non lavoratori in grado di prestare assistenza al disabile. In caso di figlio disabile maggiorenne non convivente con il genitore richiedente, *ex art. 42 del decreto legislativo del 26 marzo 2001 n. 151*, è necessario che ricorrano i requisiti della continuità ed esclusività dell'assistenza; in particolare, se nel nucleo familiare del portatore di handicap sono presenti altri soggetti – compreso l'altro genitore – non lavoratori e in grado di prestare assistenza, non sono concepibili né i permessi *ex lege* del 5 febbraio 1992, n. 104 né il congedo *ex lege* del 14 novembre 2000, n. 388.

Altre risposte del Governo

Il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, risponde il 23 ottobre 2003 all'interrogazione a risposta scritta del 23 gennaio 2003 presentata dal senatore Giancarlo Piatti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per sottolineare la necessità che il Governo fornisca specifiche direttive all'INPS in merito alla possibilità di frazionamento dei permessi previsti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, a favore della lavoratrice madre (o, in alternativa del padre) di minori disabili in situazione di gravità accertata, che possono fruire (in alternativa al prolungamento fino a tre anni del periodo di astensione facoltativa di cui alla legge n. 1204/1971) di due ore di permesso giornaliero retribuito, fino al compimento del terzo anno di vita del bambino e di tre giorni di permesso mensili consecutivi, dopo il compimento del terzo anno di età.

Il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, il 23 ottobre 2003 risponde all'interrogazione a risposta scritta del 13 marzo presentata dal senatore Loris Giuseppe Maconi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali in merito alle iniziative che il Governo intende adottare affinché siano superate le discriminazioni attualmente esistenti nella fruizione dei benefici previsti dal decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Tale disposizione prevede la possibilità di conteggiare come periodo utile ai fini pensionistici i cinque mesi di maternità avvenuta in assenza di rapporto di lavoro. Per dare attuazione a tale provvedimento è necessario che gli istituti previdenziali emanino le relative circolari applicative, tuttavia mentre l'INPS ha già provveduto a emanare la circolare applicativa, l'INPDAP non ha ancora provveduto per quanto di propria competenza.

Il ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi risponde il 4 dicembre 2003 all'interrogazione a risposta scritta del 1° gennaio 2003 presentata dal senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in merito alle iniziative che il Governo intende adottare per far fronte all'emergenza scuole del Comune di Setacciato creatasi in seguito alle scosse sismiche del 31 ottobre 2002 e del 1° novembre 2002 che avevano determinato la dichiarazione dello stato d'emergenza, ancora oggi vigente.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Protezione del coniuge

Nelle sedute del 15 e 22 ottobre la Commissione discute e **approva** il disegno di legge¹³ che modifica l'articolo 342 *bis* del codice civile in modo da attribuire la facoltà al giudice di adottare, su istanza di parte, ordini di protezione nei confronti del coniuge o del convivente che assuma una condotta gravemente pregiudizievole per l'integrità fisica o morale ovvero per la libertà dell'altro coniuge o convivente anche laddove il fatto costituisca reato perseguibile d'ufficio.

Disconoscimento di paternità

Nella seduta dell'11 novembre la Commissione affronta l'esame del disegno di legge¹⁴ che reca modifiche all'articolo 263 codice civile nell'intento di porre rimedio alla disparità di trattamento esistente, *de jure condito*, fra le discipline in materia di filiazione legittima e naturale, con particolare riferimento all'azione di disconoscimento di paternità del figlio legittimo e di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità. Tale disparità origina da un lato dalla previsione di un diverso *tempus* di proposizione delle due azioni (la previsione di un termine prescrizionale per l'azione di disconoscimento, *ex* articolo 235 codice civile e, viceversa, della imprescrittibilità prevista dall'articolo 263 codice civile) e, dall'altro, dalla diversità del soggetto legittimato a proporre l'azione, i genitori e il figlio quanto all'azione di disconoscimento, e viceversa «chiunque vi abbia interesse» per quanto riguarda l'azione di impugnazione del riconoscimento. L'esame del provvedimento è rinviato in considerazione dei rilievi svolti dalla relatrice, Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia), che sottolinea l'opportunità: di estendere l'imprescrittibilità dell'azione anche al disconoscimento di paternità del figlio legittimo piuttosto che ridurre il *tempus* entro cui un figlio naturale può ricercare la verità su se stesso e sulle proprie origini; di restringere l'area soggettiva di legittimazione limitandola al figlio e ai soli genitori, riconoscendo come tale anche colui che assume di essere padre naturale di un figlio dichiarato legittimo da un uomo diverso; infine, di garantire che il rapporto di filiazione sia conforme alla verità biologica.

LAVORI PUBBLICI E TELECOMUNICAZIONI

Minori e TV

In quest'ultimo quadrimestre 2003 la Commissione dedica dieci sedute all'esame della proposta di legge in materia di riassetto del sistema radiotelevisivo¹⁵, che

13 Ddl S2258, Macella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari*, già approvato dalla Camera dei deputati.

14 Ddl S1469, Celestino Pedrazzini (Lega Nord Padania) e altri, *Modifica dell'articolo 263 del codice civile in materia di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità*.

15 I numerosi ddl presentati in materia sono stati assorbiti dal ddl S2175, deputata Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, cosiddetta "legge Gasparri"* (testo già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione di vari ddl d'iniziativa parlamentare e di un ddl di iniziativa governativa).

contiene alcune norme innovative per la tutela del minore. Gli emendamenti relativi alle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati all'articolo 10 (che prevede rigorosi divieti di utilizzo dei minori degli anni 14 a scopi pubblicitari) messi ai voti in queste sedute, sono **respinti** dalla Commissione.

IGIENE E SANITÀ

Denatalità

Nelle sedute del 25 settembre, 15 e 29 ottobre, 6 e 11 novembre la Commissione procede alle audizioni di esperti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui fenomeni di denatalità, gravidanza, parto e puerperio in Italia. Dalle audizioni emerge che il fenomeno della denatalità sarebbe da ricondurre a motivi di ordine sociale, di natura economica oppure legati a limiti professionali, di tempo, di spazi e di organizzazione della famiglia, o anche da collegarsi a un vissuto negativo del primo parto e, infine, dallo spostamento dell'età in cui la donna decide di avere dei figli che coincide con un sensibile decremento fisiologico della fertilità femminile che si verifica tra la terza e la quarta decade di vita. Rispetto al parto si sottolinea l'alta frequenza del parto cesareo, non sempre riconducibile a una reale esigenza medica, che rende necessario adottare linee guida al riguardo nonché prevedere, in alternativa, una buona assistenza da parte dell'ostetrica. Particolare attenzione è dedicata al periodo successivo al parto, durante il quale la puerpera è naturalmente portata a risentire di una sindrome da privazione, spesso sottovalutata ma temibile per le conseguenze a lungo termine, sia cognitive sia emotive. Sarebbe, quindi, preferibile impostare un'assistenza basata sulla continuità dei momenti della gravidanza, del parto e del puerperio, in particolare incentivando l'adeguamento delle strutture sanitarie, rendendole un punto di riferimento unico per le donne, prima e dopo il parto, che fornisca loro le informazioni necessarie ad affrontare nel modo più corretto il parto e il puerperio coinvolgendole maggiormente nelle scelte riguardanti le modalità del parto.

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI

Minori e TV

Nella seduta del 13 novembre, la Commissione esprime **parere favorevole** al disegno di legge¹⁶ in materia di telecomunicazioni, che introduce norme specifiche a tutela dei minori.

Indagine conoscitiva sui minori in stato d'abbandono

Nel corso della seduta del 23 novembre, si svolge l'audizione di Luciana Izzo, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli,

¹⁶ Ddl S2175-B, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione Italiana SpA, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione dei disegni di legge C310, C434, C436, C1343, C1372, C2486, C2913, C2919, C2965, C3035, C3043, C3098, C3106, C3274, C3286, C3303, C3447, C3454, C3567, C3588, C3689, C3184.

nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'assistenza prestata ai minori in stato d'abbandono da parte di istituti pubblici e privati e di comunità di tipo familiare. Dall'audizione e dalla discussione che ne consegue, emerge la necessità di scongiurare che l'obiettivo di tutela del minore, insistendo sulla linea della separazione dello stesso rispetto al contesto sociale circostante, possa determinare conseguenze negative sul suo sviluppo. In tale ottica, viene sottolineata l'opportunità di privilegiare strutture di tipo familiare dove è diffusa una cultura della formazione di tipo evoluto, tesa cioè a recepire le esigenze dei minori e a favorire i rapporti affettivi interpersonali soprattutto con la famiglia d'origine, al fine di favorire il reinserimento del minore. Emerge, inoltre, il rischio di separazione verso l'esterno nella previsione di istituti rivolti all'assistenza, anche part time, dei minori extracomunitari, nonché l'importanza della predisposizione di interventi mirati e personalizzati, della formazione degli operatori e della previsione di controlli efficaci.

Diritto di visita dei nonni

Nella seduta del 3 dicembre, il senatore Luciano Callegaro (Unione democratica e di centro) illustra alla Commissione in sede referente il progetto di legge¹⁷ che introduce nuove norme volte a disciplinare i rapporti tra nonni e nipoti. Il testo tende a colmare il vuoto legislativo presente nel nostro ordinamento sancendo che i genitori, o il genitore che ha l'esercizio della potestà sul minore, hanno il dovere di consentire e non ostacolare il rapporto tra i figli e i genitori del padre e della madre, ove ciò non sia in contrasto con l'interesse del minore, al fine di garantire una continuità di rapporti con una figura che non ha mai cessato di contribuire efficacemente all'unità della famiglia, all'assistenza e all'educazione dei minori. Al termine dell'intervento, il relatore annuncia l'intenzione di presentare degli emendamenti rivolti a privilegiare il collocamento presso i nonni in caso di separazione e nell'ambito dei procedimenti di adottabilità, ove la sistemazione presso uno dei genitori non sia possibile.

Nel corso della discussione generale, che ha avuto luogo nella seduta del 16 dicembre, emerge il rischio che tale provvedimento, pur nel lodevole intento di tutelare al meglio l'interesse dei minori possa in realtà comprometterlo a causa di una eccessiva intromissione nei rapporti familiari, sottoponendo a giurisdizione tutti gli eventuali conflitti interpersonali esistenti in ambito familiare.

Adozione di maggiorenni

Nella seduta del 3 dicembre, la Commissione rinvia l'esame del progetto di legge¹⁸ che introduce modifiche all'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, all'articolo 32 del regio decreto legge 20 luglio 1934, n.

¹⁷ Ddl S2435 Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) e altri, *Diritto di visita dei nonni*.

¹⁸ Ddl S1611 Antonino Caruso (Alleanza nazionale) e altri, *Modifiche all'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, all'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del Tribunale dei minorenni*.

1404, e all'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del tribunale per i minorenni.

Nella successiva seduta del 16 dicembre, il Presidente dichiara chiusa la discussione generale e propone quale termine per la presentazione degli emendamenti il giorno 27 gennaio 2004.

Cognome dei coniugi e dei figli

Nella seduta del 3 dicembre, la Commissione, stante l'assenza del relatore e la dichiarazione del ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, di aver intrapreso un approfondimento sugli aspetti problematici della questione, decide di rinviare l'esame dei progetti di legge in materia¹⁹ di cognome dei coniugi e dei figli, valutando altresì l'opportunità di sentire degli esperti.

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Nella seduta del 16 dicembre, la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge²⁰ che istituisce il difensore civico del minore, introducendo altri due disegni di legge²¹ relativi all'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di recente assegnazione. Nel primo²² dei due nuovi testi all'esame il garante – che promuove, tutela, realizza e garantisce il rispetto dei diritti dei minori senza però interferire direttamente nell'ambito familiare o nei singoli processi – è definito come organo monocratico nominato dal Presidente della Repubblica sentiti i Presidenti della Camera e del Senato, per una durata di quattro anni ed è incompatibile con altre cariche, impieghi e professioni, onde garantirne l'assoluta autonomia e indipendenza. Escludendo un potere d'indagine nell'ambito familiare, il garante ha, invece, funzioni consultive in materia di legislazione minorile, nelle consuete forme del parere scritto e dell'audizione diretta. Per consentire il coordinamento delle attività tra l'organo nazionale e le analoghe autorità locali è istituita la Conferenza nazionale dei garanti dei diritti dei minori, presieduta dallo stesso garante nazionale. Nel secondo²³ testo introdotto, il garante è connotato come autorità amministrativa indipendente a carattere nazionale, non soggetta ad alcun potere d'indagine e di controllo da parte del Governo; anche qui si prevede un organo monocratico ma nominato d'intesa tra i due Presidenti del Senato e della Camera con una durata in carica di sette anni non rinnovabili. Il garante si avvale della collaborazione degli organi dello Stato che hanno competenze in ma-

19 Ddl S416, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Disposizioni in materia del cognome dei figli*; S1454, Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli*; S1739, Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale) e altri, *Modifiche al codice civile in riferimento al cognome dei coniugi e dei figli*.

20 Ddl S1916, Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo), *Istituzione del difensore civico dei minori*.

21 Ddl S2461 Renzo Gubert (UDC) ed altri, *recante Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*; S2469 Augusto Arduino Rollandin (Aut.) ed altri, *recante Istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*.

22 Pdl S2461 sopra citato.

23 Pdl S2469 sopra citato.

teria minorile – e tra questi il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza – e ha una ramificazione provinciale. Per quanto riguarda le sue funzioni, può promuovere azioni giudiziarie a tutela dei minori e può altresì chiedere al giudice, nel caso in cui i genitori non siano in grado di tutelare i diritti e gli interessi del figlio minore ovvero esista un grave conflitto tra il minore e gli esercenti la potestà, la nomina di un curatore speciale che possa agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi dei minori. I bambini e gli adolescenti possono anche rivolgersi direttamente al garante per segnalare situazioni di disagio e chiederne l'intervento.

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Riforma del diritto di famiglia e dei minori

Nelle sedute del 13 ottobre e del 5 novembre l'Assemblea affronta la discussione delle linee generali della proposta governativa²⁴ e delle proposte a essa abbinate²⁵, sulla riforma dell'attuale sistema di giurisdizione in materia minorile e di famiglia, attraverso l'istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali ordinari e le corti d'appello con competenze onnicomprensive nelle suddette materie e con la conseguente soppressione del tribunale per i minorenni razionalizzando, altresì, le procedure in materia di separazione e divorzio, sia tramite modifiche volte a una più rapida definizione dei procedimenti, sia attraverso l'omologazione dei riti in materia di separazione e divorzio e ovviando, in tal modo, all'attuale frammentazione delle competenze divise tra tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e l'ufficio di giudice tutelare. Si prevede un organo la cui specializzazione è garantita dalle modalità di assegnazione, effettuata direttamente dal Consiglio superiore della magistratura, sottraendo così i magistrati alle modifiche tabellari da parte del presidente del tribunale, nonché dagli stringenti requisiti di professionalità richiesti per l'assegnazione dei magistrati alle istituende sezioni, requisiti che sono indicati di una seria e stabile competenza nelle materie del diritto di famiglia e dei mino-

24 Ddl C2517, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*.

25 Ddl C308, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*; C315, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione del Garante del minore*; C816, Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo), *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*; C2088, Mario Pepe (Forza Italia) e altri, *Istituzione presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia*; C2641, Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile*; C2663, Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*; C2703, Pierluigi Castagnetti (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Norme ordinamentali e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni*.

ri e al percorso successivo permanente di formazione. Inoltre, l'istituzione di una sezione specializzata presso ogni tribunale, tenuto conto di alcuni criteri fondamentali quali l'equa distribuzione del carico di lavoro, l'adeguata funzionalità degli uffici giudiziari e tenuto conto anche dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei collegamenti esistenti e del presumibile carico di lavoro, avvicina la giustizia ai cittadini. Il testo governativo prevede, poi, il ridimensionamento del ruolo dei giudici onorari in quanto nella materia civile la sezione specializzata deciderà in composizione monocratica – in alcuni casi specifici e nelle materie che attualmente sono di competenza del giudice tutelare – o collegiale con tre magistrati togati, a seconda delle materie devolute alla sua competenza. Il ruolo del giudice onorario è, quindi, relegato all'individuazione del profilo psicologico del minore e alle audizioni in fase istruttoria. In materia penale, invece, la sezione giudica con tre magistrati di cui due togati e uno onorario. La legge delega prevede, infine, anche una parte importante di diversa regolamentazione dei rapporti tra autorità giudiziaria e servizi sociali.

Per quanto riguarda le proposte presentate dall'opposizione, esse concordano sulla necessità di avere un unico luogo, un unico giudice che amministri la giustizia in materia civile, penale e amministrativa, esprimendo, tuttavia, l'esigenza di non perdere l'esperienza fin qui maturata dai tribunali per i minorenni. Pertanto si prevede che la sezione specializzata sia istituita presso ogni tribunale e che il magistrato togato a essa assegnato eserciti la funzione in maniera esclusiva. Tale principio di esclusività deve poi valere anche per il personale amministrativo, per le cancellerie e per le segreterie. Inoltre, è previsto che il giudice onorario componga il collegio, affinché sia garantita la massima specializzazione del giudice. Infine, l'opposizione evidenzia la necessità di consistenti risorse finanziarie che garantiscano l'aumento dell'organico della magistratura e del personale amministrativo, nonché la predisposizione di locali adatti ad accogliere i minori.

Il dibattito verte, dunque, sulla specializzazione delle sezioni istituende, sulla sua esclusività e dislocazione territoriale, sulla presenza o meno del giudice onorario nel collegio giudicante e sulle risorse finanziarie necessarie per attuare la riforma. Da tali argomenti nascono due questioni di costituzionalità²⁶ del provvedimento governativo che l'Assemblea affronta nella seduta del 5 novembre. Ai sensi dell'articolo 31, comma 2 della Costituzione, la Repubblica «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Ad avviso dei sostenitori delle questioni di costituzionalità, dalla lettura dell'orientamento del giudice costituzionale si evince che la specializzazione effettiva del giudice minorile, l'esclusività delle funzioni che gli vengono affidate e la composizione mista dei collegi giudicanti sia nelle controversie di natura civile sia in quelle di natura penale, con la presenza di giudici togati e professionali da un lato e di giudici onorari dall'altro concorrono a formare la cornice costituzionale, vincolante e inderogabile, nella quale si innesta ogni riflessione sul modello di giustizia minorile realizzato nel no-

26 La prima presentata da Luciano Violante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e, la seconda, presentata da Pierluigi Castagnetti (Margherita DL - l'Ulivo) e altri.

stro Paese fino a oggi, nonché ogni valutazione circa tutte le ipotesi di modifica dell'attuale normativa. Il provvedimento in esame, non offrendo una garanzia in tal senso è pertanto considerato incostituzionale.

Di fronte a tali argomentazioni, la maggioranza obietta che il testo garantisce una specializzazione e dei criteri di selezione dei magistrati adeguati e non esclude l'apporto specialistico del giudice onorario.

Dopo aver discusso sulla richiesta di voto segreto avanzata, l'Assemblea, accogliendo tale richiesta procede alla votazione e **respinge** il provvedimento.

Servizi socioeducativi

Nelle sedute del 10, 11, 12 e 13 novembre 2003, l'Assemblea procede all'esame del testo unificato delle diverse proposte di legge presentate in materia di servizi socioeducativi e delle proposte emendative²⁷. Esso si propone di predisporre interventi normativi a sostegno della famiglia, in particolare delle giovani coppie che si trovano nella fase procreativa, tenendo conto della radicale evoluzione dei modelli familiari, dalla famiglia allargata a quella mononucleare emersa negli ultimi decenni. Il provvedimento, infatti, concepisce e istituzionalizza l'idea di un sistema articolato di servizi socioeducativi per la prima infanzia in cui concorrono il pubblico, il privato sociale e il privato, con l'obiettivo di creare sul territorio un'offerta flessibile e differenziata di qualità, che venga incontro ai bisogni reali delle famiglie. In accordo, inoltre, con l'articolo 117, comma 1, lettera m), della Costituzione, nel testo assume ampio spazio l'accordo tra Stato-Regioni ed enti locali in materia di regolamentazione delle tipologie dei servizi. Il testo, infatti, si propone come cornice normativa di riferimento, che permetta al meglio lo sviluppo dei servizi sul territorio costituendo poi uno strumento di completamento a quanto già statuito dalle leggi finanziarie del 2002 e del 2003, che disponevano le risorse economiche e alcune direttrici di intervento con particolare riferimento ai microasili e ai nidi nei luoghi di lavoro. Il testo licenziato dalla Commissione affari sociali si compone di dieci articoli e detta una disciplina organica della materia che chiarisce, innanzitutto, i principi generali che regolano i servizi socioeducativi per la prima infanzia, considerandoli quali servizi di interesse pubblico destinati ai bambini dai tre ai trentasei mesi e alle loro famiglie.

Ad avviso dell'opposizione, il testo licenziato dalla Commissione non sembra garantire il carattere innovativo dei servizi che rischiano di rimanere solo luoghi di custodia dei bambini. Infatti, si sottolinea che sarebbe stato opportuno prevedere livelli essenziali e standard di qualità, nonché potenziare il ruolo di programmazione, di definizione di una rete integrata di servizi, di controllo e di cer-

27 Ddl C2020, ministro del Lavoro e politiche sociali Roberto Maroni, *Nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia*; C172, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Norme sugli asili nido e sui servizi integrativi*; C690, Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme per lo sviluppo e per la qualificazione del sistema dei servizi per la prima infanzia*; C891, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), *L'asilo nido: un'opportunità per le bambine e i bambini*; C1783, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri, *Nuove norme in materia di asili nido e definizione dei servizi integrativi*; C2003, Carmelo Briguglio (Alleanza nazionale) e altri, *Norme per promuovere l'istituzione di asili nido e scuole materne nei luoghi di lavoro*.

tificazione di qualità delle Regioni e dei Comuni. Il testo inoltre, con l'emendamento presentato dalla relatrice, risulta privato di copertura finanziaria e quindi sprovvisto di qualunque funzionalità e operatività. Vi è, infatti, il rischio che in assenza di risorse prevalga la forma del micronido aziendale che sicuramente è una necessità del Paese, ma che non assolve a tutta la domanda e al bisogno che c'è in ogni regione italiana.

Nella seduta del 13 novembre, dopo l'esame dei singoli articoli e dei relativi emendamenti, il ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, ricorda che il provvedimento in esame, contrariamente a quanto affermato dall'opposizione: consente la parità d'accesso a tutti i bambini, prescrivendo l'obiettivo di rimuovere le condizioni di svantaggio e di discriminazione e valorizzando la cultura della solidarietà e dell'integrazione; non discrimina le famiglie monoparentali e i disabili; che, avendo l'articolo 70 della legge finanziaria del 2002, sulla base del nuovo assetto costituzionale, rimesso alla Conferenza Stato-Regioni la definizione degli standard qualitativi per i nidi nei luoghi di lavoro, non si profila il rischio, paventato dall'opposizione, che i micronidi aziendali diventino dei parcheggi; che l'accesso ai nidi e ai micronidi aziendali è garantito a tutti indipendentemente dal contratto di lavoro; che non manca la previsione di standard qualitativi omogenei su tutto il territorio nazionale e che non manca la copertura finanziaria per la quale rinvia alla legge finanziaria²⁸ e alla legge di riforma del sistema fiscale.

Al termine della seduta del 13 novembre, l'Assemblea **approva** il testo unificato.

ATTIVITÀ ISPETTIVA

Scuola e religione

Interrogazione a risposta immediata del 23 settembre 2003, presentata dal deputato Alessandro Cè (Lega Nord Padania) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in merito alle iniziative che il Governo intende adottare per tutelare il rispetto nelle scuole dei principi e dei valori insiti nella tradizione religiosa e culturale del nostro Paese, come sancito nella legislazione vigente. Egli si riferisce, in particolare, all'episodio accaduto in una scuola in provincia de L'Aquila dove, su richiesta del padre di un alunno, è stato appeso alla parete un simbolo islamico con incisi al suo interno dei versetti, contrari alla religione cattolica.

Risposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca

Letizia Moratti

24 settembre 2003

Il Ministro assicura che non è consentita l'esposizione nelle aule scolastiche di simboli religiosi, fatto salvo il crocifisso, come previsto dalle legislazioni vigenti. Nel caso di specie, infatti, il quadro è stato rimosso prima dell'inizio della lezione. Il Ministro ricorda che, in questa ottica, il sistema educativo di istruzione e di formazione delineato dalla legge 28 marzo 2003, n. 53, è orientato essenzialmente alla

²⁸ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)*.

crescita spirituale e morale della persona, che rappresenta la premessa indispensabile per una reale comprensione dei valori della nostra cultura.

Scuole parificate

Interpellanza del 16 ottobre 2003, presentata dal deputato Andrea Gibelli (Lega Nord Padania) al Ministro dell'interno, in merito agli accertamenti effettuati rispetto all'esistenza di una scuola non parificata all'interno della moschea di Cremona. L'interpellante si riferisce al caso, ampiamente dibattuto dalla stampa, dell'evasione scolastica di bambini immigrati che venne posto all'attenzione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il quella occasione la sottosegretaria di Stato Valentina Aprea rispose che il decreto legislativo del 16 aprile 1994, n. 297, che permette ai genitori, attraverso un'assunzione di responsabilità, di assumere su di sé l'obbligo di istruzione per i propri figli, si riferisce a casi isolati di particolare necessità e non può riguardare comunità stabili sul territorio nazionale. Dalle ispezioni che ne sono derivate è emerso che l'Imam di Cremona è stato arrestato con un'accusa di terrorismo internazionale, che colui che attualmente gestisce la scuola è stato condannato per sottrazione di passaporti e che non si è avuto modo di verificare se la struttura soddisfa le norme in materia urbanistica e di autorizzazioni sanitarie perché tutti i documenti sono andati distrutti in un incendio.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 16 ottobre 2003

Il Sottosegretario di Stato assicura che il Governo e le istituzioni interessate alla questione, seguono con estrema attenzione le vicende che interessano questo tipo di realtà che appare improprio chiamare scuola: l'assenza di provvedimenti autorizzativi di riconoscimento fa attribuire, infatti, al centro la qualifica più generica di associazione o di circolo culturale. Sono in corso accertamenti volti a verificare l'assolvimento dell'obbligo scolastico dei bambini che frequentano il centro e gli ambienti fondamentalisti che gravitano intorno al luogo di culto islamico di Cremona sono oggetto di costante attenzione da parte delle forze di polizia.

Prevenzione delle tossicodipendenze

Interpellanza del 23 ottobre 2003, presentata dalla deputata Alberta De Simone (Rifondazione comunista) al Ministero dell'interno in merito all'attività messa in atto dalle forze dell'ordine nelle scuole superiori in seguito alla circolare del capo della Polizia Giuseppe De Gennaro. Quest'ultimo, alla luce di quanto emerso circa il consumo di droghe per lo più leggere da parte dei giovani, invita questori e prefetti a predisporre accurate misure di sorveglianza davanti agli istituti e nei luoghi di ritrovo degli studenti e sollecita la convocazione dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza affinché siano adottati gli opportuni provvedimenti preventivi. L'interpellante si riferisce ai sopralluoghi, alle perquisizioni, anche con i cani, alla predisposizione di telecamere a circuito chiuso lamentate da diverse scuole superiori. La deputata De Simone chiede altresì se non si ritenga

più opportuno avviare campagne di informazione mirate che forniscano agli adolescenti strumenti più adeguati.

Risponde il sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 23 settembre 2003

Il Sottosegretario precisa che uno dei casi citati dalla deputata De Simone si riferisce ad atti investigativi posti in essere nell'ambito di una precisa indagine giudiziaria. La circolare del Capo della polizia è, invece, diretta a sollecitare all'inizio dell'anno scolastico riunioni dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, con la partecipazione delle autorità scolastiche, per un esame delle realtà locali al fine di calibrare le misure utili di natura preventiva. In tale contesto, le questure pianificano e attuano servizi di vigilanza e di controllo nelle vicinanze degli istituti scolastici e nei luoghi di abituale ritrovo dei giovani, quali sale giochi ed esercizi pubblici in genere, al fine di prevenire e/o contrastare la dispersione scolastica e il consumo e lo spaccio di stupefacenti. Il Sottosegretario di Stato fa, inoltre, presente che in attuazione del concetto di "educazione alla convivenza civile" introdotto dalla legge del 28 marzo 2003, n. 53, il Ministero dell'istruzione ha indirizzato alle componenti scolastiche (docenti, famiglie e alunni) specifici programmi di prevenzione finalizzati ai temi dell'educazione alla salute e al sostegno degli alunni a maggior rischio, nonché corsi di formazione a livello nazionale e provinciale per dirigenti e docenti sui temi della condizione giovanile e dell'educazione alla salute.

L'interpellante, autorizzata alla [replica](#), fa presente al Sottosegretario di Stato che gli episodi ricordati si riferiscono a vere e proprie perquisizioni, intimidazioni, blitz e pesanti operazioni di controllo compiuti dalle forze di polizia all'interno delle scuole, dentro le classi, con perquisizioni degli studenti durante lo svolgimento delle lezioni e lamenta l'opera di repressione preventiva rispetto alle iniziative politiche studentesche nelle scuole.

Tempo pieno scolastico

Interrogazione a risposta immediata dell'11 novembre 2003, presentata dalla deputata Alberta De Simone (Rifondazione comunista) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in merito alle iniziative che il Governo intende adottare per sopperire alla sostanziale abolizione del tempo pieno, inteso come modello pedagogico ed educativo che tiene conto dei tempi distesi dei bambini, in un'alternanza di momenti forti e momenti deboli, operata dalla riforma della scuola introdotta con la legge del 28 marzo 2003, n. 53, stante l'esigenza sociale espressa dalla gran parte delle famiglie italiane.

Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi 3 dicembre 2003

Il Ministro ricorda che la riforma non prevede alcuna riduzione nell'orario scolastico: all'orario obbligatorio la scuola dovrà aggiungere un orario ulteriore, obbligatorio per la scuola stessa e facoltativo per gli allievi, articolato sulla base

delle richieste e dedicato alle attività formative corrispondenti alle prevalenti richieste dei genitori e degli allievi. La riforma affida, poi, alle istituzioni scolastiche nell'esplicazione della loro autonomia che viene rafforzata, le modalità di svolgimento dell'orario dell'attività didattica, avendo cura di salvaguardare soprattutto la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento a garanzia del successo formativo per gli studenti.

L'interrogante, alla quale viene data facoltà di [replica](#), sottolinea il rischio che il modello pedagogico e il progetto educativo che il tempo pieno ha rappresentato per le famiglie e per la scuola nel nostro Paese venga, in tal modo, snaturato.

Alunni disabili

Interrogazione a risposta immediata, presentata il 3 dicembre 2003 dal deputato Andrea Colasio (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) al Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, in merito alla riduzione delle ore di sostegno assegnate agli alunni disabili rispetto agli anni precedenti. L'interrogante lamenta che i dirigenti scolastici, incaricati di comporre le classi secondo il rapporto numero degli alunni / insegnanti di sostegno / bambini bisognosi, in relazione alle risorse finanziarie hanno dovuto apportare dei tagli escludendo la possibilità degli insegnanti di sostegno per il mero rilievo della carenza fondi, nonostante la certificazione dell'handicap da parte dell'azienda sanitaria locale. Si lamenta, inoltre, che non risultino prese nella giusta considerazione, né verificate, le richieste dei diversi istituti e le proposte dei gruppi di lavoro sull'handicap nonostante le indicazioni della circolare ministeriale del 9 luglio 2003, n. 58. Al fine di chiarire tale situazione, l'interrogante sottolinea l'opportunità di svolgere un'indagine di approfondimento sia sul rapporto alunni/insegnanti dell'anno scolastico in corso sia sulla percentuale di rottura della continuità didattica specialistica, di provvedere a dare le istruzioni necessarie agli uffici scolastici regionali – segnalando norme e circolari che il Ministero ha diramato – e di verificare quanto di questa situazione sia dovuto alla mancanza di chiarezza nelle disposizioni impartite dal Ministero oppure quanto risponda a violazione di precise norme che impongono specifici comportamenti sia ai dirigenti scolastici sia al direttore generale dell'ufficio scolastico regionale.

Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea 4 dicembre 2003

La Sottosegretaria di Stato sottolinea che il numero complessivo dei posti di sostegno (organico di diritto più le deroghe) è in continuo e rilevante incremento; precisa, inoltre, che sul piano didattico-pedagogico la corretta integrazione dell'allievo disabile non risiede soltanto e di per sé nell'incremento dei posti di sostegno, che anzi potrebbe risultare addirittura controproducente. È stato, infatti, evidenziato come il "rapporto di uno a uno" possa aumentare la delega all'insegnante di sostegno, con conseguente isolamento dell'alunno disabile dalla classe e dal docente curricolare comportando una sorta di marginalizzazione per l'allievo sul piano della

comunicazione, dell'autonomia, della socializzazione oltre che dell'apprendimento. È in quest'ottica, tenuto anche conto della gravità dell'handicap, che sono assegnate le congrue risorse professionali.

COMMISSIONI PERMANENTI

AFFARI COSTITUZIONALI

Discoteche

In quest'ultimo quadrimestre 2003 la Commissione, con la partecipazione del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi, procede all'esame delle proposte di legge²⁹ che introducono nuove disposizioni in materia di disciplina dell'attività delle discoteche finalizzate a intervenire sulle cause dei numerosi incidenti stradali, spesso mortali, che si verificano soprattutto nelle notti dei fine settimana e che coinvolgono principalmente giovani che escono dalle discoteche e dai locali di ritrovo notturni. Le proposte di legge in esame recano disposizioni volte a incidere sull'orario di chiusura delle discoteche, delle sale da ballo e degli altri locali di intrattenimento notturno nonché dei circoli privati a essi assimilabili; a vietare o limitare la vendita e il consumo di alcolici e di superalcolici in determinate fasce orarie; a introdurre, direttamente o attraverso disposizioni attuative, limiti alle condizioni microclimatiche, di rumorosità e di illuminazione nei locali in oggetto; infine, a prevedere sanzioni amministrative per i trasgressori.

Nel corso della discussione, emergono forti perplessità in merito alla costituzionalità del provvedimento governativo posto che, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, la materia investendo in modo significativo il commercio e il turismo sembrerebbe dover essere regolata con legge regionale. A tale proposito, il ministro Giovanardi sottolinea che, qualora la materia venisse diversamente disciplinata da ogni Regione, si rischierebbe di alimentare il fenomeno del «nomadismo notturno», che viene considerato una delle cause principali degli incidenti stradali dei fine settimana. Questo fenomeno invece, ad avviso dell'opposizione, non sembra strettamente connesso ai comportamenti delle nuove generazioni, le quali prediligono la frequentazione accanto alle discoteche di locali di intrattenimento di diversa natura, tanto che il settore sembra vivere un momento di crisi. Da queste ultime argomentazioni, l'opposizione trae perplessità anche sulle garanzie offerte dal provvedimento del Governo rispetto al raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Tenendo conto della divergenza di posizioni emerse all'interno dei diversi schieramenti politici, la Commissione delibera di procedere all'esame del provvedimento in sede di Comitato ristretto al fine di addivenire, prima di fissare il termine per gli emendamenti, all'elaborazione di un testo base tra le sette proposte di legge in esame.

²⁹ Ddl C566, Giuseppe Molinari (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo); C592, Sergio Cola (Alleanza nazionale); C1155, Ettore Peretti (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro); C3068, Sergio Gambino (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C4180, Governo; C4341 Massimo Poliedri (Lega Nord Padania), abbinato nella seduta del 30 ottobre 2003 e C4421 Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale), abbinato nella seduta del 20 novembre 2003.

GIUSTIZIA

Prostituzione

Nelle sedute del 10 e del 17 settembre la Commissione delibera di assumere come testo base, tra le diverse proposte in materia di prostituzione³⁰, il disegno di legge di iniziativa governativa³¹ come proposto dal Comitato ristretto. Nel corso della discussione, tuttavia, l'opposizione manifesta una certa perplessità in ordine al carattere repressivo del provvedimento del Governo che, oltre ad apparire lesivo della libertà personale dei cittadini, rischia di offrire ulteriore terreno di guadagno e di impiego alla criminalità organizzata, considerata l'estensione del fenomeno della prostituzione.

Mutilazioni sessuali

Nella seduta del 17 settembre la relatrice Carolina Lussana (Lega Nord federazione padana) illustra alla Commissione la proposta di testo unificato in materia di divieto di mutilazioni sessuali³², formulato tenendo conto del testo approvato dal Senato della Repubblica e finalizzato a istituire una fattispecie autonoma di reato, punibile anche nel caso in cui l'illecito sia stato commesso all'estero. La proposta, discussa nelle sedute del 1° e dell'8 ottobre, viene approvata nella seduta del 23 ottobre alla quale partecipa il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, nonostante le perplessità manifestate dall'opposizione che lamenta il carattere repressivo del provvedimento.

Nella seduta dell'11 novembre, considerato che la Commissione affari sociali ha sollevato un conflitto di competenza in relazione all'articolo 4 del progetto di legge in esame, per i propri aspetti di carattere sociale, la Presidenza si impegna ad approfondire la questione al fine di evitare lo stralcio di tale articolo – rispetto al quale si è registrata un'ampia convergenza delle forze politiche – che garantisce la previsione della copertura finanziaria connessa agli interventi di carattere sociale.

Disconoscimento di paternità

Nelle sedute del 23 settembre e dell'8 ottobre la Commissione discute la proposta di legge³³ volta a integrare l'articolo 263 del codice civile³⁴ prevedendo che, nel decidere sulla domanda di disconoscimento del figlio naturale, il giudice deve tener

30 Ddl C65, Johan Georg Widmann (Minoranze linguistiche, Gruppo misto); C176, Maria Burani Procaccini (Forza Italia); C386, Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; C407, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); C1136, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale); C1355, Tommaso Foti (Alleanza nazionale); C1614, Antonio Soda (Democratici di sinistra - l'Ulivo); C2150, Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2222, Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) e altri; C2323, Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto); C2358, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) e altri; C2359, Carolina Lussana (Lega Nord Padania) e altri; C2385, Katia Bellillo (Comunisti italiani, Gruppo misto); C2985, Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2659, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale) e altri.

31 Ddl C3826, vicepresidente del Consiglio dei ministri Gianfranco Fini, ministro per le Riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, *Disposizioni in materia di prostituzione*.

32 Ddl C150, Alessandro Cè (Lega Nord federazione padana) e altri; C3282, Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3884, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale).

33 Ddl C1858, Livia Turco (Democratici di sinistra-l'Ulivo) e altri, *Modifica dell'articolo 263 del codice civile, in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità*.

34 *Impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità*.

conto dell'interesse del minore a mantenere o meno lo *status* derivante dal riconoscimento contestato. La proposta d'integrazione della norma mira, dunque, a introdurre un bilanciamento degli interessi in gioco, come auspicato anche dalla Corte costituzionale in alcune pronunce. Nel corso della seduta dell'8 ottobre, il sottosegretario di Stato per la Giustizia Jole Santelli sottolinea l'inopportunità di equiparare due situazioni diverse come quella del riconoscimento naturale dove vi è un riconoscimento volontario da parte del genitore e quella della filiazione legittima dove, al contrario, il riconoscimento è automatico. Al termine della seduta la Commissione dichiara concluso l'esame preliminare del provvedimento e fissa un termine per la presentazione di eventuali emendamenti.

Riforma del diritto di famiglia e dei minori

Nella seduta del 10 settembre viene **respinta** la proposta del deputato Enrico Buemi (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) di esaminare congiuntamente alle proposte di legge in materia di composizione e competenze del tribunale penale per i minorenni³⁵, all'ordine del giorno, il disegno di legge di iniziativa governativa³⁶ recante modifiche urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori, al fine di unificare in maniera organica le competenze civili e penali in materia di minori.

Nella seduta dell'8 ottobre 2003 la Commissione conferisce mandato al relatore di **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento di iniziativa governativa³⁷ preso come testo base in materia di riforma del diritto di famiglia e dei minori³⁸.

Difesa d'ufficio

Nelle sedute del 23 settembre, del 3 e 11 dicembre la Commissione inizia l'esame della proposta governativa in tema di difesa d'ufficio³⁹ nei procedimenti civili minorili e di modifiche del procedimento davanti al tribunale per i minorenni, tesa a colmare la lacuna normativa contenuta nella legge di riforma della disciplina dell'adozione⁴⁰ che non contiene alcuna previsione in ordine alle modalità per la nomina del difensore di ufficio in favore dei genitori e del minore nei confronti del quale

35 Ddl C2501, ministro della Giustizia Roberto Castelli; C1485, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista); C1887, Alfredo Biondi (Forza Italia) e altri; C2119, Vincenzo Siniscalchi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2705, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

36 Ddl C2517, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*.

37 Ddl C2517, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*.

38 Ddl C308, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR Popolari per l'Europa, Gruppo misto); C315, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR Popolari per l'Europa, Gruppo misto); C816, Giuseppe Molinari (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo); C2088, Mario Pepe (Forza Italia) e altri; C2641, Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2663, Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; C2703, Pierluigi Castagnetti, (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri.

39 Ddl C4294, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni*.

40 Legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*.

sia stato aperto un procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità, né in ordine all'onere delle relative spese processuali eventualmente a carico dello Stato. Nel corso dell'esame preliminare, rispetto alle norme procedurali introdotte, si sottolinea la peculiarità del procedimento minorile volto a tutelare non solo situazioni giuridiche private ma anche un interesse pubblico qual è l'interesse del minore, peculiarità che deve riflettersi anche nel procedimento. Quanto al contenuto del disegno di legge, emerge l'opportunità di definire in modo più specifico il ruolo del difensore d'ufficio per evitare problemi in sede di applicazione pratica, di ampliare i poteri d'ufficio del giudice stante l'origine prevalentemente endofamiliare dei maltrattamenti sui minori, di estendere la legittimazione passiva anche ad altri soggetti che hanno rapporti significativi con il minore (come gli affidatari), di prevedere un maggiore coordinamento con le disposizioni di carattere generale del codice di procedura civile. Infine, si lamenta la mancanza di indicazioni specifiche in ordine alla competenza territoriale, alle modalità di esecuzione dei provvedimenti e alla revoca e modifica degli stessi.

Affidamento condiviso dei figli

Nelle sedute del 3 e del 12 dicembre la Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli⁴¹, procedendo all'esame degli emendamenti e dei subemendamenti presentati al testo unificato adottato come testo base.

CULTURA

Istruzione

Nelle sedute del 22 e 29 ottobre e del 4 novembre la Commissione prosegue nell'audizione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, ai sensi dell'articolo 143, comma 2 del regolamento della Camera dei deputati, sugli orientamenti del Governo in materia di istruzione, università e ricerca. Diversi sono gli argomenti sui quali il Ministro viene chiamato a rispondere: la carenza dei docenti immessi a ruolo, la mancanza di risorse finanziarie adeguate, l'abolizione del tempo pieno per carenza di organico, l'origine contrattuale del tempo pieno e la mancanza di un programma d'intervento rispetto all'edilizia scolastica. Riguardo a questi temi, il Ministro sottolinea come gli interventi del Governo abbiano garantito la regolarità dell'inizio dell'anno scolastico. Ricorda, inoltre: che il Governo ha varato un piano pluriennale di investimenti per la scuola che prevede già la finalizzazione di una somma destinata alla scuola nella finanziaria di quest'anno che permetterà l'emanazione di alcuni decreti attuativi di grande importanza per la modernizzazione e l'incremento qualitativo del nostro sistema educativo; che il tempo pieno introdotto dalla riforma risponde al tentativo di rendere maggiormente flessibile l'offerta e risponde all'attua-

⁴¹ Ddl C66, Vittorio Tarditi (Forza Italia) e altri; C453, Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto); C643, Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; C1268, Enzo Trantino (Alleanza nazionale); C1558, Luigi Vitali (Forza Italia) e altri; C2344, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri; C2233, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2576, Pierluigi Mantini (Margherita DL - l'Ulivo) e altri; C4068, Carla Mazzuca (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto); C4027, Andrea Di Teodoro (Forza Italia).

zione sia dell'autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni scolastiche, sia della cooperazione tra la scuola e i genitori. Rispetto al problema dell'edilizia scolastica, rassicura che i primi stanziamenti sono stati assegnati alle Regioni e che nel disegno di legge finanziaria per il 2004 è prevista la destinazione di somme a tale settore. Anche rispetto alla situazione in cui versa il sistema universitario – descritto dall'opposizione come un sistema dove le assunzioni sono bloccate, non vi sono sufficienti risorse finanziarie, non viene sufficientemente promossa la ricerca – il Ministro rassicura che alle assunzioni è attribuita una priorità nell'ambito delle deroghe previste dalla legge finanziaria per il prossimo anno, così come si era già stabilito nella legge finanziaria per il 2003. Fa inoltre presente che l'esigenza di disporre di maggiori finanziamenti richiede che si riveda il meccanismo di finanziamento delle università e ricorda, infine: la detassazione di parte dei costi per le imprese che fanno investimenti in ricerca e sviluppo e delle spese aziendali per studenti; la *bonus* fiscale a favore dei ricercatori che rientreranno in Italia entro i prossimi anni; la cartolarizzazione per circa 400 milioni di euro dei crediti dello Stato e di altri enti pubblici relativi ai finanziamenti per investimenti in ricerca e innovazione; i prestiti fiduciari pari a 10 milioni di euro per studenti capaci e meritevoli e di borse di studio per altri 20 milioni di euro a studenti universitari; il lancio dell'Istituto italiano tecnologico e del Collegio italiano.

AFFARI SOCIALI

Tutela della salute del neonato

Nelle sedute del 17 e 24 settembre, 1° e 21 ottobre la Commissione prosegue, con la partecipazione del sottosegretario di Stato per la salute Antonio Guidi, l'esame delle proposte di legge in materia di assistenza alla nascita e di tutela della salute del neonato⁴². Nel corso della discussione, pur nella condivisione degli obiettivi perseguiti dalle proposte in esame, si sollevano numerose perplessità sia in relazione alla formulazione complessiva riferita al nuovo titolo V della Costituzione sia in relazione ad alcune disposizioni specifiche. Si osserva, infatti, che i testi non appaiono coordinati con la nuova impostazione dell'articolo 117 della Costituzione, in quanto non specificano se le attività in essi previste devono essere fatte rientrare all'interno dei livelli essenziali di assistenza ovvero se le medesime sono da riferirsi alla competenza concorrente delle Regioni. Rispetto al contenuto dei provvedimenti, da più parti sono sollevati dubbi in ordine alle disposizioni concernenti il parto in casa e, comunque, in ambiente non ospedalizzato. Partendo da tali osservazioni, la Commissione si interroga sull'esigenza di rispettare la libertà di scelta della donna nel quadro più generale della tutela della salute considerando, altresì, che il benessere psicofisico della madre e il soddisfacimento dei suoi desideri non può essere ricercato disgiuntamente dal conseguimento della massima salvaguardia dell'integrità fisica della madre e del neonato. Al fine di approfondire tali questioni, la Commissione delibera di nominare un Comitato ristretto.

⁴² Ddl C193, Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) e altri; C312, Carla Mazzuca (UDEUR Popolari per l'Europa, Gruppo misto); C352, Alberta De Simone (Rifondazione comunista) e altri; C638, Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; C897, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista); C1192, Alberta De Simone (Rifondazione comunista); C4126, Maria Burani Procaccini (Forza Italia).

Mortalità fetale e neonatale

Nelle sedute del 22 ottobre, 4 e 11 novembre la Commissione inizia l'esame preliminare del progetto di legge che introduce una disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto⁴³. La SIDS, conosciuta comunemente come "morte in culla", è il nome che viene attribuito in ambito medico per indicare la morte improvvisa e inaspettata di un lattante apparentemente sano, il cui decesso, anche in seguito all'applicazione degli ordinari riscontri diagnostici, non sembra trovare spiegazioni scientifiche. La perdurante incidenza statistica sia della SIDS sia della morte inaspettata del feto dopo la venticinquesima settimana di gestazione è legata al fatto che, mentre per altre patologie neonatali altrettanto pericolose sono stati messi in atto sistemi di prevenzione e di cura adeguati ed efficaci, per tali eventi non si è ancora riusciti a trovare una sistemazione univoca sul piano clinico. Tale situazione sollecita, pertanto, l'approvazione di un intervento legislativo volto a potenziare gli esami anamnesici sui casi di SIDS e di morte inaspettata del feto, nonché a sviluppare una più approfondita conoscenza medica nel settore. Nella seduta del 2 dicembre 2003 la Commissione, considerate le richieste avanzate, delibera di nominare un Comitato ristretto nell'ambito del quale svolgere alcune audizioni informali.

Servizi socioeducativi

Nelle sedute del 28, 29 ottobre, 4 novembre alle quali intervengono il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e il sottosegretario di Stato per la salute Cesare Cursi, la Commissione, in sede referente, esamina gli emendamenti presentati dalla relatrice Francesca Martini (Lega Nord federazione padana) al provvedimento recante nuove norme in materia di servizi socioeducativi per la prima infanzia⁴⁴ e al termine della seduta del 6 novembre 2003 delibera di conferire mandato al relatore di **referire favorevolmente** all'Assemblea in merito al provvedimento discusso.

Vaccinazioni

Nella seduta del 29 ottobre il Presidente comunica che la Commissione bilancio non ha potuto esprimere il proprio parere in merito alla proposta di legge⁴⁵ che introduce modifiche alla legge sull'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie⁴⁶ perché durante l'esame è emerso che il provvedimento

43 Ddl C4248, Roberto Calderoni (Lega Nord Padania) e altri, *Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto*.

44 Ddl C2020 Governo, *Piano nazionale degli asili nido*. Le altre proposte di legge in materia sono: C172, Maria Burani Procaccini (Forza Italia); C690, Livia Turco (Democratici di sinistra-l'Ulivo) e altri; C891, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista); C1783, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri; C2003 Carmelo Briguglio (Alleanza nazionale).

45 Ddl C1145, Riccardo Migliori (Alleanza nazionale) e altri, *Modifiche all'articolo 3 della legge 25 febbraio 1992, n. 210, concernenti la soppressione dei termini per l'ottenimento dell'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati*.

46 Legge del 1992 n. 210, recante *Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (1/A)*.

non reca né un'autorizzazione di spesa né la corrispondente copertura finanziaria. Il Governo, invitato a predisporre una relazione tecnica al riguardo non ha ancora provveduto, mentre la nota tecnica trasmessa dal Ministro della salute risulta parziale in quanto non fornisce elementi di valutazione in ordine alle spese derivanti dall'estensione dei benefici della citata legge a ulteriori categorie di soggetti, ma quantifica soltanto i presumibili oneri derivanti dalla soppressione dei termini per la presentazione delle domande per la fruizione dei benefici. La relattrice, Carla Castellani (Alleanza nazionale), preso atto dei suggerimenti della Commissione bilancio e del fatto che il Governo non ha ancora trasmesso la relazione tecnica richiesta, si impegna a presentare gli opportuni emendamenti che saranno preliminarmente esaminati in seno al Comitato ristretto, affinché il provvedimento in esame possa trovare consenso.

Mutilazioni genitali

Nella seduta del 10 dicembre, con la partecipazione del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi, la Commissione inizia l'esame delle proposte di legge che introducono divieti in merito alle pratiche di mutilazione genitale⁴⁷ il cui esame è stato assegnato alle Commissioni riunite giustizia e affari sociali. Considerato l'accrescimento del numero di immigrati provenienti da aree geografiche con tradizioni e cultura profondamente diverse dalla nostra e che tendono a mantenere gli usi e i costumi della società di origine, emerge la necessità di agire in modo da superare pratiche come quella delle mutilazioni genitali femminili prevalentemente attraverso una corretta mediazione culturale che deve essere estremamente dolce e non costringitiva, paventando il rischio che interventi solo di tipo sanzionatorio alimentino il fenomeno del sommerso e della clandestinità. L'approccio dovrebbe tendere alla dissuasione dal praticare la mutilazione e al potenziamento della ricerca sulle necessità sociosanitarie delle donne e delle bambine immigrate, attraverso l'apporto di apposite figure professionali, come i mediatori culturali, che creino legami tra le comunità locali e le istituzioni sociosanitarie per trovare migliori modi possibili di sviluppare un sistema sensibile per la prevenzione, la dissuasione e la protezione delle bambine a rischio di mutilazione genitale e la riabilitazione delle donne e delle bambine che vi sono state già sottoposte. Infine, anche gli aspetti psicologici, psicosessuali e culturali della mutilazione genitale femminile dovrebbero essere inclusi nella formazione degli operatori sanitari che lavorano nelle comunità che la praticano. Stante tali premesse, vengono salutate con favore quelle proposte che, accanto alle disposizioni di tipo sanzionatorio, introducono norme che tengono conto dei profili sociali del fenomeno. Vista la delicatezza della materia la Commissione, al termine della seduta, delibera di proseguire l'esame delle proposte di legge in sede di Comitato ristretto.

⁴⁷ Ddl C150, Alessandro Cè (Lega Nord Padania) e altri; C3282, Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3884, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale); C3867, Giulio Conti (Alleanza nazionale); C4204, Domenico Di Virgilio (Forza Italia) e altri.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

Riforma della scuola

Il Consiglio dei ministri approva il 12 settembre, su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, lo schema del decreto legislativo riguardante la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione.

Pornografia infantile

In data 7 novembre il Consiglio dei ministri approva, su proposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e del ministro della Giustizia Roberto Castelli, unitamente al ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu, al ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, al ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri e al ministro per l'Innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, un disegno di legge che delinea una decisa strategia di contrasto al complesso fenomeno della diffusione della pornografia infantile e del coinvolgimento di minori nel mercato a essa connesso.

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI⁴⁸

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE⁴⁹

Codice di autoregolamentazione Internet e minori

Il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri e il ministro per l'Innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, in data 19 novembre hanno presentato il Codice di autoregolamentazione Internet e minori, frutto della collaborazione di esperti, tra rappresentanti delle istituzioni, Internet service provider, e associazioni di volontariato laiche e cattoliche. Obiettivo del codice, che ricalca quello dedicato alla TV e ai minori, è quello di proteggere i minori da contenuti non adatti all'età, come la pornografia e la violenza. Il protocollo, sulla cui applicazione vigilerà un comitato di garanzia, da un lato impegna i provider a rendere più sicura la navigazione dei minori nella rete, dall'altro contribuisce alla lotta a reati come la pedopornografia on line: i gestori, infatti, si impegnano a custodire le informazioni necessarie per identificare gli autori di contenuti illeciti per collaborare, anche se nel rispetto della privacy, con le forze dell'ordine.

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

Sito Internet Scuola online

Il 15 settembre il Comitato dei ministri per la società dell'informazione, presieduto dal ministro per l'Innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, ha approvato una

⁴⁸ Sito web www.comunicazioni.it

⁴⁹ Sito web www.innovazione.gov.it

specifica proposta avanzata dal ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, che prevede la realizzazione di un portale nazionale dell'offerta formativa dal nome "scuola online". Si tratta di una piattaforma operativa, fornita alle singole scuole per semplificare e facilitare la gestione, le operazioni amministrative con i cittadini e gli altri enti, l'organizzazione della didattica e l'informazione su attività svolte e opportunità offerte.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA⁵⁰

Religione cattolica

Il 23 ottobre il presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI), cardinale Camillo Ruini e il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, hanno sottoscritto un documento dal titolo "Obiettivi specifici di apprendimento per l'insegnamento della religione cattolica (IRC) della scuola dell'infanzia e della scuola primaria.

Edilizia scolastica

Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con decreto ministeriale del 30 ottobre⁵¹, indica le somme complessive messe a disposizione per le opere di edilizia scolastica per le prime due annualità del triennio di programmazione 2003-2005, la ripartizione dei finanziamenti e le somme attribuite alle amministrazioni beneficiarie. Al fine di assicurare il necessario coordinamento dei rispettivi interventi nell'ambito della programmazione scolastica nazionale, il testo individua i principi generali a cui le Regioni devono attenersi.

Federazione russa

Il 5 novembre il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti e il ministro dell'Istruzione della Federazione russa Vladimir Filippov, hanno sottoscritto un accordo per favorire l'incremento della qualità dell'insegnamento della lingua russa in Italia e della lingua italiana in Russia e l'aumento del numero degli studenti di queste lingue. L'accordo prevede una cooperazione nel campo della metodologia dell'insegnamento linguistico, scambi di documentazione bibliografica e pedagogica, scambi di studenti e di insegnanti di lingue anche per corsi estivi.

Istruzione domiciliare

Il 6 novembre è stato firmato un protocollo d'intesa tra il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti e il ministro della Salute, Girolamo Sirchia, concernente il servizio di istruzione domiciliare per alunni affetti da gravi patologie, già ospedalizzati, impediti alla frequenza scolastica.

⁵⁰ Sito web www.istruzione.it

⁵¹ **DM 30 ottobre 2003**, *Ripartizione delle prime due annualità, 2003 e 2004, del terzo triennio di programmazione (2003/2005), per opere di edilizia scolastica, legge 11 gennaio 1996, n. 23*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 11 novembre 2003, n. 262.

Agenzia spaziale italiana

Il 10 novembre è stata firmata dal ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti e dall'Agenzia spaziale italiana (ASI) una convenzione che impegna il Ministero e l'ASI ad attuare un programma finalizzato a promuovere nei giovani l'interesse per le tematiche spaziali e a sviluppare nei docenti adeguate competenze nel settore scientifico-tecnologico. La convenzione prevede la realizzazione di progetti finalizzati all'educazione scientifica e tecnologica dei giovani e l'impiego di strumenti innovativi. Tra questi un "canale web" interattivo sull'Aerospazio, concepito sia come strumento di accesso al mondo aerospaziale, sia come supporto alla didattica nelle scuole per fornire immagini, simulazioni e moduli didattici su argomenti di reciproco interesse, compresa la formazione dei docenti.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI⁵²*Asili nido*

I ministri del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e dell'Economia Giulio Tremonti, hanno firmato il 4 novembre il decreto di riparto del fondo asili nido 2003 che distribuisce, tra le Regioni, ulteriori 100 milioni di euro, per la realizzazione, da parte dei Comuni, di strutture e servizi per l'infanzia. Le risorse assegnate ai governi regionali variano dai 283 mila euro della Valle d'Aosta agli oltre 16 milioni di euro della Lombardia.

Sostegno alla genitorialità

La data del 1° dicembre ha segnato l'entrata in vigore della legge che prevede l'erogazione, attraverso le strutture dell'INPS, di 1.000 euro per la nascita di ogni figlio dal secondo in poi.

MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITÀ⁵³*Adozioni internazionali*

Il ministro Stefania Prestigiacomo si è recata nel mese di dicembre 2003 in Romania, per affrontare la questione delle adozioni internazionali in quel Paese. Le adozioni internazionali sono state bloccate da oltre due anni (21 giugno 2001) in seguito a una apposita risoluzione dell'Unione europea, con la quale si obbligava la Romania ad adeguare la legislazione interna alla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, essendo Stato firmatario e ratificante.

In seguito a questa missione, il Consiglio dei ministri rumeno ha deliberato il memorandum che consente l'adozione per 105 minori in deroga alla moratoria delle adozioni internazionali deliberata due anni fa dalle autorità di Bucarest.

⁵² Sito web www.welfare.gov.it

⁵³ Sito web www.pariopportunita.gov.it

MINISTERO PER LE POLITICHE COMUNITARIE⁵⁴

Progetto Diane

Il 9 ottobre presso la sede della rappresentanza della Commissione europea a Roma, è stato presentato ai media il progetto *Diane*. Si tratta di un progetto destinato a guidare studenti e insegnanti delle scuole medie superiori d'Italia e di Polonia nella conoscenza e discussione sulla nuova Costituzione europea. È una iniziativa cofinanziata dalla Commissione europea e realizzata in partenariato con il Ministero dell'educazione e dello sport della Repubblica di Polonia, e il patrocinio del Dipartimento per le politiche comunitarie.

MINISTERO DELLA SALUTE⁵⁵

Farmaci per i bambini

Il ministro della Salute Girolamo Sirchia con un comunicato del 28 ottobre 2003 ha accolto l'appello della Società italiana di pediatria e dei pediatri italiani a lavorare insieme per una maggiore tutela della salute materno-infantile in Italia. Al fine di sensibilizzare gli operatori sanitari, il Ministro ha predisposto nel mese di ottobre la distribuzione a medici, farmacisti e infermieri di 600 mila copie della *Guida all'uso dei farmaci per i bambini*.

⁵⁴ Sito web www.politichecomunitarie.it

⁵⁵ Sito web www.ministerosalute.it

Corte di cassazione*

Stato di adottabilità

La Sezione I civile della Corte di cassazione, con sentenza n. 17198 del 1° settembre, afferma che la situazione di abbandono morale e materiale richiesta per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore sussiste non solo nell'ipotesi in cui la famiglia naturale non voglia o non possa occuparsi del minore ma anche ogni qualvolta il minore, nell'ambito della famiglia naturale, non possa ricevere quel minimo di cure morali e materiali necessarie per il suo sviluppo armonico e sereno. Il discrimine per il mantenimento dei rapporti con la famiglia naturale o per la loro interruzione con conseguente adozione del minore è, pertanto, dato dal danno reale o potenziale che lo stesso subisca o possa subire continuando a vivere nella famiglia d'origine.

Nel caso di specie, la Suprema corte respinge il ricorso presentato dalla madre e dal nonno materno ai quali la Corte d'appello di Torino aveva respinto l'impugnazione avverso il decreto che dichiarava lo stato di adottabilità, rispettivamente, del figlio e del nipote. La Corte, infatti, conferma la decisione della Corte d'appello di Torino che aveva accertato – attraverso una approfondita indagine dalla quale emergeva la fragilità della madre, tossicodipendente, essa stessa bisognosa di aiuto e di gratificazioni – l'incostanza nell'accudimento del figlio, nonché l'incapacità del nonno materno, ancora molto sofferente per l'abbandono della propria moglie, di acquisire una sufficiente consapevolezza delle problematiche esistenti e di cogliere i reali bisogni del nipote e la sua profonda sofferenza causata dalla sua situazione familiare. Pertanto, essendo riscontrabile un danno per il minore nel mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine, è ravvisabile una situazione d'abbandono morale e materiale del minore che ne determina la dichiarazione dello stato di adottabilità ai sensi dell'articolo 8 della legge 183/1984.

Attività di contrasto

La Sezione III penale della Corte di cassazione, con sentenza n. 39706 dell'8 maggio 2003⁵⁶, respinge il ricorso presentato dal pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni di Salerno a seguito dell'annullamento da parte del tribunale del riesame di un decreto di sequestro probatorio di un personal computer e di diversi oggetti accessori (dischetti, cd rom, supporti zip, dischi rigidi portatili) in relazione ai reati di cui agli articoli 600 *ter* e 600 *quater* del codice penale, in quanto sussisteva il *fumus* esclusivamente in relazione al reato di cui all'articolo 600 *quater* cp rispetto al quale non è prevista l'attività di contrasto ai sensi dell'articolo 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*. La Suprema corte afferma che l'attività di contrasto prevista dalla legge 269/1998 che autorizza la polizia giudiziaria a svolgere un vero e proprio ruolo di

* Rassegna di provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.

⁵⁶ Sentenza depositata il 21 ottobre 2003.

Organismi istituzionali italiani

agente provocatore, rappresenta una deroga ai principi processuali sull'acquisizione delle prove e, in quanto eccezione ammessa in virtù della gravità e dell'allarme sociale dei reati in materia di pedopornografia, essa deve essere strettamente limitata a casi tassativi e soggetta a una rigida disciplina che ne stabilisca rigorosamente i limiti e le procedure: l'attività di contrasto, al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 14 suddetto è pertanto illecita.

Altri organismi istituzionali

CICLOPE⁵⁷

Pedofilia

In data 7 e 8 novembre 2003 si è svolto a Noto (Siracusa) un seminario internazionale sulla sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia, organizzato dal ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, nell'ambito del semestre europeo di presidenza italiana e con la partecipazione di esperti italiani e stranieri. Il seminario di Noto ha dedicato la prima sessione di lavoro all'analisi dei diversi aspetti del fenomeno tra cui *La pedo-pornografia su Internet, la prostituzione minorile e il turismo sessuale*, mentre la seconda sessione agli *Interventi di prevenzione, protezione e assistenza*.

COMITATO TV E MINORI

Programmazione TV

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV, riunitosi il 9 settembre, ha emanato una raccomandazione con la quale ha approfondito il problema della programmazione televisiva di opere cinematografiche nel rispetto della tutela dei minori, con particolare riferimento alla collocazione in prima serata. In particolare, in seguito alla continua proposizione di programmi che pongono rilevanti questioni di effettivo rispetto della tutela dei minori e del loro benessere morale e psichico, il Comitato si è riservato di esaminare i sistemi di valutazione delle emittenti. Tale esame è finalizzato al confronto sui criteri oggettivi e sulle linee guida quotidiane da sottoporre all'attenzione dei direttori di rete, al fine di individuare elementi positivi per la programmazione televisiva di film, anche al di fuori della fascia protetta.

Programmi a luci rosse

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV, con delibera del 21 ottobre 2003, ha trasmesso notizia dell'esistenza di alcuni programmi "a luci rosse" diffusi in orario notturno da talune emittenti locali, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Ministro delle comunicazioni affinché adottino i provvedimenti di competenza.

Documento di indirizzo

Il 4 novembre il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV ha approvato un documento di riflessione e di proposta per la tutela dei minori nella programmazione televisiva di film in prima serata. Scopo del documento è quello di essere uno strumento di indirizzo rivolto alle emittenti che ne potranno tenere conto, sia attraverso iniziative delle singole Aziende, sia attraverso iniziative congiunte. Sono, inoltre, individuate alcune linee guida rela-

⁵⁷ Il sito web del CICLOPE si trova come link del sito www.pariopportunita.gov.it

tive ai criteri di valutazione, agli strumenti di riferimento e alle modalità di gestione e programmazione.

Reality show

Il 2 dicembre il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV, ha emanato una delibera inerente alle trasmissioni cosiddette *reality show*. La delibera ha posto in evidenza come molte di queste trasmissioni spesso collocate in prima serata comportino palesi violazioni al codice. Tra i rischi che, tendenzialmente e strutturalmente, il genere *reality show* comporta vengono indicati la confusione sistematica tra realtà e finzione, tra cronaca vissuta e recita, l'incoraggiamento all'esibizione e al voyeurismo a danno dell'intimità, la competitività strisciante o aggressiva, le offese alla dignità delle persona.

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI⁵⁸

Federazione russa

Il 4 dicembre 2003 è stata stipulata un'intesa istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi nella Federazione russa fra la Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri provenienti da tale Stato per conto di terzi.

Sostegno a distanza

In data 18 dicembre 2003 è stato stipulato un accordo di programma quadro in materia di sostegno a distanza fra la Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri per conto di terzi.

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI⁵⁹

Fotografie e filmati di minori

Il 17 dicembre l'Autorità garante per la protezione dei dati personali ha emanato una circolare in cui ha chiarito che i genitori possono filmare e fotografare i figli nelle recite scolastiche. La circolare è fondata sulla considerazione che tali riprese non violano la privacy trattandosi di immagini non destinate a diffusione, ma raccolte per fini personali e destinate a un ambito familiare o amicale.

⁵⁸ Sito web www.commissioneadozioni.it

⁵⁹ Sito web www.garanteprivacy.it

Regioni*

Le leggi regionali qui segnalate sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

REGIONE ABRUZZO

Sostegno alla natalità

Con delibera della Giunta regionale del 15 ottobre 2003⁶⁰, seguendo una politica già promossa dalla Regione di sostegno alla natalità, viene disposta l'erogazione di contributi ai Comuni diretti a migliorare la qualità della vita dei minori, individuando criteri per l'assegnazione delle relative risorse e offrendo risposte diversificate ai bisogni emergenti delle famiglie, quali, fra l'altro, il prolungamento dell'orario di apertura giornaliera dei nidi d'infanzia, senza oneri aggiuntivi per le famiglie, e l'assegnazione di contributi per il sostegno di quelle famiglie che versano in condizioni problematiche, per il primo anno di vita dei figli.

REGIONE CALABRIA

Servizi sociali

Con legge regionale del 5 dicembre 2003⁶¹, con la quale viene data attuazione alla legge 328/2000 di riforma dei servizi sociosanitari, si disciplinano e riordinano gli interventi e il servizio pubblico in materia sociale e assistenziale, assicurando alle persone e alle famiglie interventi per garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la tutela ai soggetti più deboli, nonché per prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia.

L'integrazione tra il sistema sanitario e quello sociale viene garantita attraverso l'applicazione dei livelli di assistenza sociosanitari (come l'assistenza sanitaria e sociosanitaria alle donne, ai minori, alle coppie e alle famiglie a tutela della maternità e per la protezione del minore in stato di abbandono) che vengono meglio definiti nelle prestazioni, nelle fonti normative e nella ripartizione degli oneri finanziari tra Regione e Comuni.

* Rassegna dei principali atti normativi pubblicati nei bollettini regionali.

60 Delibera della Giunta regionale del 15 ottobre 2003, n. 895, *Promozione a sostegno della natalità. Individuazione delle linee d'intervento, criteri e modalità di assegnazione delle relative risorse*, pubblicata in BUR del 7 novembre 2003, n. 117 speciale.

61 Legge regionale del 5 dicembre 2003, n. 23, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella regione Calabria (in attuazione della legge 328/2000)*, pubblicata in BUR del 1 dicembre 2003, n.22, supplemento straordinario n. 4.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA*Servizi educativi per la prima infanzia*

La delibera della Giunta regionale del 16 settembre 2003⁶² nel programma degli interventi per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi educativi rivolti ai bambini in età 0-3 anni prevede l'estensione dell'offerta educativa (costruzione di nidi d'infanzia e ampliamento dei servizi integrativi al nido), il consolidamento e il sostegno dei servizi (coordinamento pedagogico tra i servizi per la prima infanzia all'interno del sistema educativo territoriale e coordinamento pedagogico provinciale), la realizzazione di progetti migliorativi, anche sperimentali che prevedono l'intervento di nuove figure professionali come l'educatore familiare.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA*Micronidi*

La legge regionale del 5 dicembre 2003⁶³ al capo VII determina in via provvisoria (allo scopo di utilizzare i fondi all'uopo trasferiti dal Ministero del lavoro), gli standard minimi organizzativi dei micronidi nei luoghi di lavoro.

In fase di prima applicazione considera prioritari gli investimenti delle aziende per la realizzazione di nidi aziendali nei quali sia garantita la frequenza di bambini non figli di personale dipendente dalla stessa azienda in misura almeno pari al 10 per cento, ma non superiore al 40 per cento, residenti nei territori limitrofi.

REGIONE LAZIO*Servizi educativi per la prima infanzia*

Con legge regionale del 24 dicembre 2003⁶⁴, la Regione, al fine di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e contribuire a creare le condizioni per conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari, agevola l'accesso ai servizi educativi e formativi della prima infanzia che concorrono, con la famiglia, alla crescita, socializzazione e formazione dei bambini da 0 a 3 anni, dando contributi di natura monetaria per il pagamento delle rette di frequenza e delle attività connesse ai servizi stessi.

62 Delibera della Giunta regionale del 16 settembre 2003, n. 1770, *Programma degli interventi per lo sviluppo e qualificazione dei servizi educativi rivolti ai bambini in età 0-3 anni*, anno 2003, pubblicata in BUR del 15 ottobre 2003, n. 153.

63 Legge regionale del 5 dicembre 2003, n. 18, *Interventi urgenti nei settori dell'industria, dell'artigianato, della cooperazione, del commercio e del turismo in materia di sicurezza sul lavoro, asili nido nei luoghi di lavoro nonché a favore delle imprese danneggiate da eventi calamitosi*, pubblicata in BUR del 12 dicembre 2003, n. 50, supplemento straordinario n. 17.

64 Legge regionale del 24 dicembre 2003, n. 42, *Interventi a sostegno della famiglia concernenti l'accesso ai servizi educativi e formativi della prima infanzia*, pubblicata in BUR del 30 dicembre 2003, n. 36, supplemento n. 9.

REGIONE MARCHE

Minori disabili

Il regolamento del 2 ottobre 2003⁶⁵ dà attuazione alla legge regionale del 13 maggio 2003 dettagliando tutti i requisiti – specialmente ambientali e igienici – necessari perché un centro possa essere autorizzato allo svolgimento di servizi per l'infanzia e adolescenza, con specifico riferimento alle esigenze dei minori disabili. Sono altresì precisati i requisiti strutturali dei servizi domiciliari.

Il regolamento detta quindi i titoli di studio e gli altri requisiti necessari per il personale destinato a svolgere le funzioni di educatore, coordinatore, addetto ai servizi.

REGIONE PIEMONTE

Politiche giovanili

Con delibera del 30 settembre 2003⁶⁶, il Consiglio regionale approva il programma triennale 2003-2005 degli interventi per ragazzi e giovani previsti da leggi regionali⁶⁷.

Si affrontano vari temi: fra gli altri, quelli relativi alla formazione professionale, quelli relativi all'istruzione, alle attività culturali, alla prevenzione del disagio, alla pratica sportiva. Si incentivano azioni per promuovere lo sviluppo dell'informazione tra i giovani, per attuare interventi diretti al loro effettivo inserimento nella società e contrastare fenomeni di emarginazione e devianza.

Affidamenti a famiglie professionali

Con delibera della Giunta regionale del 17 novembre 2003⁶⁸, vista la necessità per il minore di crescere ed essere educato in una famiglia e vista la mancanza di famiglie disponibili o preparate ad affrontare problemi così complessi, si è giunti all'ipotesi di elaborare il modello di un servizio di "famiglie professionali", ponendo le basi per la sua sperimentazione e successiva regolamentazione.

La famiglia diviene "professionale" con la partecipazione a un percorso di formazione e viene retribuita per l'attività di accoglienza svolta. Gli obblighi contrattuali del referente professionale – individuato in un componente adulto della fami-

65 Regolamento regionale del 2 ottobre 2003, n. 10, *Requisiti e modalità per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie di cui alla legge regionale 13 maggio 2003, n. 9*, pubblicato in BUR del 9 ottobre 2003, n. 90.

66 Delibera del Consiglio regionale del 30 settembre 2003, n. 341-30822, *Programma triennale 2003-2005 degli interventi regionali per i giovani*, pubblicata in BUR del 23 ottobre 2003, n. 43.

67 Legge regionale 13 febbraio 1995, n. 16, *Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani*, pubblicata in BUR del 22 febbraio 1995, n. 8; legge regionale 15 marzo 2001, n. 5, *Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "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")*, pubblicata in BUR del 21 marzo, n. 12, supplemento n. 3.

68 Delibera della Giunta regionale del 17 novembre 2003, n. 78-11034, *Regolamentazione del servizio famiglie professionali. Individuazione criteri per la sperimentazione*, pubblicata in BUR dell' 11 dicembre 2003, n. 50.

glia che dovrà sottoscrivere un contratto con l'ente impegnandosi a non avere un lavoro a tempo pieno – sono, da un lato la partecipazione a percorsi formativi e al gruppo delle famiglie professionali, dall'altro la collaborazione continuativa con gli operatori in riferimento al progetto di ospitalità.

Affidamento e adozione

Con delibera della Giunta regionale del 17 novembre 2003⁶⁹, la Regione approva tutta una serie di servizi per garantire adeguati livelli di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori in attuazione della legge⁷⁰ che rafforza il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della famiglia.

A garanzia di tale diritto la legge prevede sia interventi a favore dei nuclei familiari a rischio al fine di prevenire l'abbandono, sia modalità di sostegno economico alle famiglie, o persone, o comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché esso possa fondarsi sull'idoneità dell'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche.

Si individuano nel dettaglio le varie fasi d'intervento (individuazione del bisogno, della risorsa, selezione delle famiglie affidatarie, abbinamento bambino-famiglia ecc.), le modalità di attuazione e le diverse tipologie di affidamento familiare (affidamento diurno, residenziale, affidamento a parenti, a famiglie comunità, a reti di famiglie, ecc.).

REGIONE TOSCANA

Fondo sociale

Con delibera del 29 luglio 2003⁷¹ il Consiglio regionale, nell'aggiornare per l'anno 2003 il Piano integrato sociale regionale per gli anni 2002-2004, detta nuovi parametri per la ripartizione della quota indistinta dei fondi assegnati ai Comuni, prevedendo tra gli indicatori demografici un valore pari a circa due volte e mezzo il peso della classe per l'età da 0 a 14 anni, una volta e mezzo per l'età 15-18.

Analogo criterio vale per le azioni di sostegno alla natalità, per le quali il database – incidenza della popolazione compresa tra 0 e 14 anni – è modificato utilizzando un peso ottenuto dall'indice di carico della popolazione 0-6 anni su popolazione femminile in età fertile (14-49 anni).

69 Delibera della Giunta regionale del 17 novembre 2003, n. 79-11035, *Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica L. 184/83), pubblicata in BUR dell'11 dicembre 2003, n. 50.*

70 Legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile relativa al diritto del minore ad una famiglia.*

71 Delibera del 29 luglio 2003, n.141, *Aggiornamento per l'anno 2003 del Piano integrato sociale regionale anni 2002-2004, pubblicata in BUR del 17 settembre 2003, n. 38, supplemento n. 142.*

Inoltre, nell'ambito del Programma d'iniziativa regionale "Attuazione legge regionale 31/2000 e sviluppo accordi di programma", si dà attuazione alla legge regionale⁷² che affida all'Istituto degli Innocenti di Firenze compiti relativi allo svolgimento di funzioni di Osservatorio sociale regionale delle attività relative alle condizioni di vita dei minori. Il Programma d'iniziativa regionale dà anche attuazione allo sviluppo di accordi di programma con fondazioni e associazioni relativamente alle azioni di inclusione sociale, particolarmente nel settore delle carceri e della prostituzione.

Diritto allo studio

La legge regionale del 29 settembre 2003⁷³ disciplina gli interventi diretti e indiretti promossi dalla Regione, in accordo con le competenze statali e degli enti locali sulle materie relative all'educazione, all'istruzione, all'orientamento, alla formazione professionale e al lavoro, al fine di costruire un sistema regionale integrato che garantisca, fra l'altro, il diritto d'apprendimento lungo l'arco dell'intera vita come fondamento necessario per il diritto allo studio e al lavoro.

Per rendere effettivo tale diritto, la Regione promuove interventi adeguati sostenendo le iniziative di supporto e creandone di nuove (per es. nidi di infanzia e educazione non formale degli adolescenti e dei giovani), erogando provvidenze economiche rivolte ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiate, svolgendo azioni dirette a migliorare la qualità dell'istruzione e a ridurre i casi di abbandono scolastico.

Politiche giovanili

La delibera della Giunta regionale del 6 ottobre 2003⁷⁴ attuativa del Piano integrato regionale 2002-2004, nello sforzo di ricondurre giovani e ragazzi a una maggiore integrazione e partecipazione alla vita comunitaria e sociale a vari livelli e forme, finanzia e sollecita una serie di istituzioni ed enti ad assumere iniziative in tal senso.

La Giunta indica più di dieci interventi prioritari, tra cui la ricerca sul linguaggio giovanile, le manifestazioni culturali, il rapporto giovani e mass media, la lotta al bullismo, e conferma il sostegno finanziario già deliberato per favorire l'inserimento di minori portatori di handicap nelle scuole materne private.

La delibera eroga altresì un finanziamento per la creazione di un centro per bambini autistici e per il progetto Asun per interventi di prevenzione tossicodipendenze e alcol dipendenze rivolti ai minori del Campo Rom del Poderaccio di Firenze.

72 Legge regionale 20 marzo 2000, n. 31, *Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze all'attuazione delle politiche regionali di promozione e di sostegno rivolte all'infanzia e all'adolescenza*, pubblicata in BUR del 30 marzo 2000, n. 13.

73 Legge regionale del 29 settembre 2003, n. 53, *Modifica alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro). Testo coordinato con la legge regionale 4 agosto 2003, n. 42 oltre che con la suddetta n. 32*, pubblicata in BUR del 8 ottobre 2003, n. 41.

74 Delibera del 6 ottobre 2003, n. 977, *Piano integrato sociale regionale 2002-2004. Aggiornamento 2003 - programmi d'iniziativa regionale: "Qualità" - Una Toscana per i giovani" - "Integrazione socio-sanitaria" - "Retis" - "Disabilità e promozione della giornata sulla disabilità"*, pubblicata in BUR del 29 ottobre 2003, n. 44.

REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE*Assegno di mantenimento*

La legge provinciale del 3 ottobre 2003⁷⁵ disciplina l'erogazione anticipata, al genitore o ad altro soggetto affidatario, delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria.

REGIONE UMBRIA*Diritto allo studio*

Con delibera del Consiglio regionale del 18 novembre 2003⁷⁶ che dà attuazione al Piano regionale per il diritto allo studio, viene confermata la scelta già operata per l'anno precedente di concentrare il contributo per i servizi di assistenza scolastica ai Comuni con popolazione fino ai 6.000 abitanti, nonché di intervenire a sostegno della qualità dell'istruzione specialmente valorizzando i progetti innovativi e sperimentali.

Viene sostenuta, in particolare, l'attività di tempo pieno nelle scuole elementari e di tempo prolungato alle medie, una nutrita serie di progetti sperimentali e, infine, l'integrazione dei bambini immigrati nella scuola dell'obbligo.

Asili nido

Il Consiglio regionale con delibera del 17 dicembre 2003⁷⁷, ha approvato un Piano regionale degli asili nido per l'anno scolastico 2002-2003 ispirato non più a criteri assistenziali ma al sostegno economico e organizzativo di una funzione culturale ed educativa nella quale la famiglia richiede di essere affiancata dalle pubbliche istituzioni.

La filosofia del piano consiste dunque nel finanziare soprattutto i Comuni – del resto già autonomamente impegnati nella formazione e aggiornamento degli educatori – in quanto enti maggiormente in grado di operare in un quadro di fattiva collaborazione tra pubblico e privato sociale. Tra gli obiettivi perseguiti spiccano la promozione della formazione degli educatori, il funzionamento del Centro di documentazione aggiornamento e sperimentazione sull'infanzia e soprattutto la progettazione e organizzazione dei servizi integrativi al nido.

75 Delibera del Consiglio regionale del 18 novembre 2003, n. 342, *Piano regionale per l'attuazione del diritto allo studio - Anno 2003 - LR 16 dicembre 2002, n. 28, pubblicata in BUR del 10 dicembre 2003, n. 52, supplemento ordinario n. 2.*

76 Delibera del Consiglio regionale del 17 dicembre 2003, n. 353, *Piano regionale degli asili nido - anno scolastico 2002-2003, pubblicata in BUR del 31 dicembre 2003, n. 55, supplemento ordinario n. 1.*

77 Legge provinciale del 3 ottobre 2003, n. 15, *Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore, pubblicata in BUR del 25 novembre 2003, n. 47.*



DOCUMENTI

settembre-dicembre 2003

Avvertenza

I documenti sono riportati in questa sezione nella lingua ufficiale in cui sono disponibili al momento della pubblicazione.

Gli atti delle organizzazioni internazionali o europee riportati in questa sezione rientrano, in relazione al loro recepimento negli ordinamenti statali, nelle seguenti due tipologie:

- vincolanti (regolamenti, direttive, trattati, convenzioni, patti internazionali);*
- non vincolanti (tutti gli altri, tra cui si segnalano raccomandazioni e risoluzioni).*

Dichiarazione di Lucca*

Noi, i Ministri responsabili per l'infanzia riuniti a Lucca il 25 e 26 settembre 2003 dichiariamo quanto segue:

Considerando:

- 1.1. la *Convenzione delle NU sui diritti del fanciullo*¹ approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, che ha trasformato la considerazione del minore da mero oggetto di tutela e protezione a soggetto di diritti;
- 1.2. la *Carta europea dei diritti fondamentali* proclamata ufficialmente dal Consiglio dei Ministri dell'UE a Nizza il 7 dicembre 2000, in particolare gli artt. 24 e 32;
- 1.3. la riunione dei *Ministri responsabili per l'Infanzia* degli Stati membri dell'UE, durante l'incontro del 20 novembre 2000 a Parigi che ha costituito il Gruppo intergovernativo permanente denominato *L'Europe de l'Enfance*, che si riunisce periodicamente su base informale e volontaria;
- 1.4. la riunione dei Ministri svoltasi il 9 novembre 2001 a Bruxelles che ha promosso la creazione di un *Network Europeo di Osservatori Nazionali sull'Infanzia* (ChildONEurope) che si è costituito ufficialmente a Firenze il 24 gennaio 2003;
- 1.5. il *World Summit for Children* del 1990;
- 1.6. la *Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per l'Infanzia* che si è svolta a New York l'8-10 maggio 2002.

2. Il contrasto ai fenomeni dell'abuso sessuale e dello sfruttamento sessuale intra ed extra familiari² dei bambini nell'UE

Noi Ministri responsabili per l'infanzia riaffermiamo la nostra adesione ai contenuti e agli obiettivi de:

- 2.1. la *Dichiarazione ed il Piano di azione* adottati alla "Conferenza dei Paesi europei e dell'Asia centrale sulla protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale" (Budapest, 20 - 21 Novembre 2001);
- 2.2. il *Global Commitment* che ha concluso i lavori del "Secondo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei bambini" (Yokohama, 17 - 20 dicembre 2001);

* Dichiarazione dei ministri responsabili per l'infanzia che costituiscono il Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance, riuniti a Lucca il 25 e 26 settembre 2003.

¹ Per fanciullo, così come per bambino o minore, si intende qualunque soggetto di età inferiore ai 18 anni, così come definito dall'art.1 della Convenzione ONU citata.

² I fenomeni di "abuso sessuale e sfruttamento sessuale intra ed extrafamiliari" sono qui di seguito definiti *abuso e sfruttamento sessuale*.

- 2.3. gli ancora rilevanti *Dichiarazione e Piano d'azione* adottati in occasione del “Primo Congresso Mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali” (Stoccolma, 27 - 31 agosto 1996).

Noi Ministri responsabili per l'Infanzia dichiariamo che è importante:

- 2.4. **sostenere** ogni azione di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei bambini, favorendo anche il coinvolgimento della società civile, delle ONG, delle associazioni e dei bambini stessi, e sviluppare e consolidare l'azione delle organizzazioni internazionali che sono anch'esse chiamate a combattere il fenomeno;
- 2.5. **valorizzare** un approccio multidisciplinare e multisettoriale nelle politiche e negli interventi assunti a livello locale, nazionale ed europeo, in considerazione della complessità dei fenomeni, inclusa la loro natura transnazionale, dei legami esistenti tra le varie forme di abuso e sfruttamento sessuale e della necessità di integrare gli interventi dei vari settori che hanno competenza ad intervenire;
- 2.6. **favorire** la creazione di sistemi di raccolta dati e di monitoraggio dei fenomeni e **sostenere** la ricerca sui fattori di rischio nonché sui fattori di protezione e rafforzare i processi di recupero delle vittime;
- 2.7. **sostenere ed avviare** progetti di intervento così come è stato realizzato dai programmi dell'UE, in particolare *Stop e Daphne*, accogliendo con soddisfazione e interesse la decisione dell'UE di promuovere una seconda edizione del programma *Daphne* che consideriamo particolarmente efficace. Inoltre, **incoraggiare e creare** opportunità e meccanismi per la valutazione sull'impatto degli interventi e lo scambio delle esperienze, dei risultati e delle buone pratiche;
- 2.8. **garantire** che i bambini vittime siano effettivamente protetti e sostenuti durante i procedimenti giudiziari attraverso il rafforzamento, qualora necessario, degli strumenti giuridici, giudiziari e d'indagine;
- 2.9. **garantire** che i bambini vittime di abuso e sfruttamento sessuale abbiano accesso ad appropriati servizi di assistenza, di sostegno educativo e sociale, di recupero e di trattamento terapeutico di breve e lungo periodo;
- 2.10. **sostenere e valorizzare** le azioni di prevenzione precoce di abuso e sfruttamento sessuale coinvolgendo i bambini stessi, e **sostenere** la genitorialità con lo scopo di aiutare la famiglia ad assumersi il suo naturale ruolo di promotrice dello sviluppo del bambino e al fine di interrompere il ciclo intergenerazionale della violenza;
- 2.11. **favorire e rafforzare** la ricerca e la valutazione dei percorsi terapeutici per gli autori di questo tipo di reati, con particolare attenzione agli autori minorenni;
- 2.12. inoltre, in considerazione della transnazionalità dello sfruttamento sessuale, **sostenere** la cooperazione internazionale e adottare un approccio di “**tolleranza zero**”.

3. Il contrasto al lavoro minorile nell'UE

Noi Ministri responsabili per l'infanzia riaffermiamo la nostra adesione ai contenuti e agli obiettivi de:

- 3.1. la *Dichiarazione Universale sui diritti dell'Uomo*, la *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo*, la *Dichiarazione e Piattaforma d'azione sui diritti delle donne di Beijing*, la *Dichiarazione e il Piano d'azione del Summit sociale delle Nazioni Unite di Copenhagen*, la *Convenzione OIL 138 sull'età minima per il lavoro e 182 sulle peggiori forme di lavoro minorile*, la *Dichiarazione ILO sui principi fondamentali e sui diritti al lavoro* e la *Carta Sociale Europea* (rivista) del Consiglio d'Europa;
- 3.2. il documento *Un mondo a misura di bambino* approvato a conclusione dell'UNGASS;
- 3.3. i documenti approvati dal Consiglio dei Ministri dell'UE nelle riunioni di Lisbona (23-24 marzo 2000) e di Barcellona (15-16 marzo 2002).

Noi Ministri responsabili per l'Infanzia dichiariamo che è importante:

- 3.4. **dare priorità** all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, continuare a sostenere l'OIL nella sua opera di contrasto al lavoro minorile; promuovere la ratifica universale e l'applicazione delle Convenzioni ILO 138 e 182;
- 3.5. **porre una particolare attenzione** ai bambini che sono maggiormente a rischio di sfruttamento economico, incluso ad esempio le bambine, i minori migranti, i bambini di strada, i minori stranieri non accompagnati, i bambini Rom e delle altre popolazioni minoritarie;
- 3.6. **porre attenzione** al lavoro minorile nell'economia informale quale ambito ove si verifica molta parte del lavoro minorile, spesso nelle forme più pericolose e nascoste, incluso il lavoro forzato e la schiavitù e quelle situazioni in cui i bambini sono confinati nelle abitazioni del loro datore di lavoro;
- 3.7. **favorire** il dibattito sul lavoro minorile e, ove possibile, **rafforzare** il lavoro portato avanti in anni recenti a livello nazionale, riconoscendo che un approccio coordinato da parte dei Governi, le parti sociali, le organizzazioni internazionali, gli enti locali, le ONG, le altre organizzazioni coinvolte e i singoli cittadini costituisce il modo più efficace per ottenere risultati positivi;
- 3.8. **promuovere** una migliore comprensione del lavoro minorile a livello nazionale e europeo, incluso attraverso sistemi di monitoraggio, progressi nella ricerca, forum di discussione, tavole rotonde, confronti tra i vari esperti e tra tutte le organizzazioni governative e non governative coinvolte;
- 3.9. **sostenere**, ove appropriato, la partecipazione dei minori nello sviluppo e nell'applicazione di Piani d'azione contro il lavoro minorile;

- 3.10. **sostenere** il ruolo della scuola nella promozione delle “life skills”, in particolare nel “insegnamento a fare”, uno degli indivisibili quattro pilastri dell’educazione, così come sottolineato dal rapporto della *Commissione internazionale* dell’UNESCO sull’educazione nel XXI secolo (Rapporto Delors, 1996);
- 3.11. **incoraggiare e creare** opportunità e meccanismi per la valutazione sull’impatto e sui risultati degli interventi di contrasto al lavoro minorile; scambiare esperienze, e buone pratiche.

Dichiarazione finale della conferenza dei ministri europei competenti per l'infanzia, Parigi, 20 novembre 2003*

I Ministri europei competenti per le problematiche della famiglia e dell'infanzia, riunitisi il 20 novembre 2003 a Parigi, allarmati dall'aumento delle violenze di cui sono vittime i bambini in Europa e nel resto del mondo, e ricordando l'importanza della:

- Convenzione dell'ONU sui diritti del bambino del 20 novembre 1989
- Carta dell'Unione europea relativa ai diritti fondamentali del 7 dicembre 2000
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini del Consiglio dell'Europa del 25 gennaio 1996
- Dichiarazione finale adottata dalla Conferenza europea di Lucca del 26 settembre 2003

Si impegnano a:

- condurre delle politiche ispirate alla nozione di «buon trattamento» nei confronti dei bambini, mettendo l'accento sulla condivisione delle esperienze;
- sostenere e rinforzare il programma europeo Daphne destinato soprattutto a promuovere le azioni di prevenzione del maltrattamento nei confronti dei bambini;
- incoraggiare la creazione e la collaborazione dei dispositivi di raccolta delle segnalazioni di bambini maltrattati – in particolare i servizi telefonici – e incoraggiare l'adozione di un codice deontologico comune a queste strutture;
- incontrarsi almeno una volta all'anno per fare il punto su questi diversi aspetti.

* La Dichiarazione è stata siglata dai ministri che costituiscono il Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance.

Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo*

*Day of general discussion on the rights of indigenous children, Recommendations
3 October 2003*

Preamble

Recalling that article 30 and articles 17 (d) and 29.1 (c) and (d) of the Convention of the Rights of the Child are the only provisions of an international human rights instrument to explicitly recognize indigenous children as rights-holders, and

In light of the recommendations of the Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People pertaining to children contained in his annual and mission reports to the UN Commission on Human Rights,

Following the request of the UN Permanent Forum on Indigenous Issues to the Committee on the Rights of the Child to hold a discussion day on the rights of indigenous children in order to promote greater awareness of the rights of indigenous children (E/2002/43 part I), and in light of the Permanent Forum's recommendations on the rights of indigenous children adopted during its first two sessions in 2002 and 2003,

In view of the 1994-2004 International Decade of the World's Indigenous;

Taking into account the International Labour Organization's Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries,

Recognizing the ongoing work of the open-ended inter-sessional UN Working Group on the Draft Declaration on the rights of Indigenous Peoples and the UN Working Group on Indigenous Populations regarding issues such as self-determination, land rights and other collective rights,

And although indigenous children are disproportionately affected by specific challenges such as institutionalization, urbanization, drug and alcohol abuse, trafficking, armed conflict, sexual exploitation and child labour and yet are not sufficiently taken into consideration in the development and implementation of policies and programmes for children,

The Committee on the Rights of the Child:

General

1. Strongly recalls the obligations of States parties under articles 2 and 30 of the Convention to promote and protect the human rights of all indigenous children.

* 34th Session, 15 September - 3 October 2003.

2. Reaffirms its commitment to promote and protect the human rights of indigenous children by addressing more systematically the situation of indigenous children under all relevant provisions and principles of the Convention when periodically reviewing State party reports.

3. Calls on States parties, UN specialized agencies, funds and programmes, the World Bank and regional development banks, and civil society to adopt a broader rights-based approach to indigenous children based on the Convention and other relevant international standards such as ILO Convention 169, and encourages the use of community-based interventions in order to ensure the greatest possible sensitivity to the cultural specificity of the affected community. Particular attention should also be paid to the variety of situations and conditions in which the children live.

4. Acknowledges that, as stated in the Human Rights Committee's General Comment No. 23 on the rights of minorities (1994) and in ILO Convention 169, the enjoyment of the rights under article 30, in particular the right to enjoy one's culture, may consist of a way of life which is closely associated with territory and use of its resources. This may particularly be true of members of indigenous communities constituting a minority.

Information, data and statistics

5. Requests States parties, UN specialized agencies, funds and programmes, in particular UNICEF and the ILO, the World Bank and regional development banks, and civil society including indigenous groups, to provide the Committee with specific information on laws, policies and programmes for the implementation of indigenous children's rights when the Committee reviews the implementation of the Convention at country level.

6. Recommends that States parties strengthen mechanisms for data collection on children so as to identify existing gaps and barriers to the enjoyment of human rights by indigenous children, and with a view to developing legislation, policies and programmes to address such gaps and barriers.

7. Encourages greater research, including the development of common indicators, into the situation of indigenous children in rural and urban areas by UN human rights mechanisms, UN specialized agencies, programmes and funds, international organizations, civil society and academic institutions. In this regard, the Committee requests all interested parties to consider initiating a global study on the rights of indigenous children.

Participation

8. In light of article 12, as well as articles 13 to 17, of the Convention, recommends that States parties work closely with indigenous peoples and organizations to seek consensus on development strategies, policies and projects aimed at implementing children's rights, and set up adequate institutional mechanisms involving all relevant actors and provide sufficient funding to facilitate the participation of children in the design, implementation and evaluation of these programmes and policies.

Non-discrimination

9. Calls on States parties to implement fully article 2 of the Convention and take effective measures, including through legislation, to ensure that indigenous children enjoy all of their rights equally and without discrimination, including equal access to culturally appropriate services including health, education, social services, housing, potable water and sanitation.

10. Recommends that States parties, international organizations and civil society strengthen efforts to educate and train relevant professionals working with and for indigenous children on the Convention and the rights of indigenous peoples.

11. Recommends that State parties, with the full participation of indigenous communities and children, develop public awareness campaigns, including through the mass media, to combat negative attitudes and misperceptions about indigenous peoples.

12. Requests States parties, when updating the Committee on measures and programmes undertaken to follow up on the Declaration and Programme of Action adopted at the 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, to provide specific and detailed information on the situation of indigenous children.

Law and public order including juvenile justice

13. To the extent compatible with articles 37, 39 and 40 of the Convention and other relevant UN standards and rules, the Committee suggests that States parties respect the methods customarily practised by indigenous peoples for dealing with criminal offences committed by children when it is in the best interests of the child.

14. Requests the Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People to pay particular attention to juvenile justice issues in his report on indigenous people and the administration of justice to be submitted to the 60th session of the Commission on Human Rights in 2004.

Right to identity

15. Calls on States parties to ensure the full implementation of articles 7 and 8 of the Convention for all indigenous children, by inter alia,

- (a) ensuring the existence of a free, effective and universally accessible birth registration system;
- (b) allowing indigenous parents to give their children a name of their own choosing, and by respecting the right of the child to preserve her/his identity;
- (c) taking all necessary measures to prevent indigenous children from being or becoming stateless.

16. Recommends that States parties take all necessary measures to ensure that indigenous children enjoy their own culture and can use their own language. In that regard, States parties should pay particular attention to article 17 (d) of the Convention which calls on States parties to encourage the mass media to have particular regard to the linguistic needs of the child who is indigenous.

Family environment

17. Recommends that States parties take effective measures to safeguard the integrity of indigenous families and assist them in their child-rearing responsibilities in accordance with articles 3, 5, 18, 20, 25 and 27.3 of the Convention. For the purpose of designing such policies, the Committee recommends that States parties collect data on the family situation of indigenous children, including children in foster care and adoption processes. The Committee recommends that maintaining the integrity of indigenous families and communities be a consideration in development programmes, social services, health and education programmes affecting indigenous children. The Committee reminds States parties, in cases where it is in the best interest of the child to be separated from his or her family environment, and no other placement is possible in the community at large, institutionalization should only be used as a last resort and be subject to a periodic review of placement. In accordance with art. 20.3 of the Convention, due regard shall be paid to ensuring continuity in the child's upbringing and to his or her religious, cultural, ethnic and linguistic background.

Health

18. Recommends that States parties take all necessary measures to implement the right to health of indigenous children, in view of the comparatively low indicators regarding child mortality, immunization and nutrition that affect this group of children. Special attention should also be paid to adolescents regarding drug abuse, alcohol consumption, mental health and sex education. The Committee also recommends States parties to develop and implement policies and programmes to ensure equal access for indigenous children to culturally appropriate health services.

Education

19. Recommends that States parties ensure access for indigenous children to appropriate and high quality education while taking complementary measures to eradicate child labour, including through the provision of informal education where appropriate. In this regard, the Committee recommends that States parties, with the active participation of indigenous communities and children:

- (a) review and revise school curricula and textbooks to develop respect among all children for indigenous cultural identity, history, language and values in accordance with the Committee's General Comment no. 1 on the aims of education;
- (b) implement indigenous children's right to be taught to read and write in their own indigenous language or in the language most commonly used by the group to which they belong, as well as in the national language(s) of the country in which they live;
- (c) undertake measures to effectively address the comparatively higher drop out rates among indigenous youth and ensure that indigenous children are adequately prepared for higher education, vocational training and their further economic, social and cultural aspirations;
- (d) take effective measures to increase the number of teachers from indigenous communities or who speak indigenous languages, provide them with appro-

appropriate training, and ensure that they are not discriminated against in relation to other teachers;

- (e) allocate sufficient financial, material and human resources to implement these programmes and policies effectively.

International cooperation and follow-up

20. Encourages greater cooperation between human rights treaty bodies and UN mechanisms on indigenous issues.

21. Requests thematic and country-specific mandate holders of the Commission on Human Rights to pay special attention to the situation of indigenous children in their respective fields.

22. Recommends that the Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People dedicate one of his annual reports to the Commission on Human Rights to the rights of indigenous children. The preparation of such a report should include a survey of the implementation of the recommendations arising from the Committee's discussion day by all States parties to the Convention.

23. Encourages UN agencies, multilateral and bilateral donors to develop and support rights-based programmes for and with indigenous children in all regions.

24. Recognizing the strengths of indigenous communities to address many of the aforementioned issues, the Committee calls on the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Special Rapporteur on the Situation of the Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, to coordinate the elaboration of a set of best practices for the promotion and protection of the rights of indigenous children in consultation with relevant NGOs, indigenous experts and indigenous children.

N.B: These recommendations are the result of the day of general discussion on the rights of indigenous children and do not pretend to be an exhaustive list of recommendations regarding all rights covered by the Convention.

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

*Direttiva 2003/86/CE del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, 22 settembre 2003**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea e segnatamente l'articolo 63, paragrafo 3, lettera a),

vista la proposta della Commissione¹,

visto il parere del Parlamento europeo²,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo³,

visto il parere del Comitato delle regioni⁴,

considerando quanto segue:

(1) Al fine di creare progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il trattato che istituisce la Comunità europea prevede, da una parte, l'adozione di misure finalizzate alla libera circolazione dei cittadini, congiuntamente a misure di accompagnamento relative al controllo delle frontiere esterne, all'asilo e all'immigrazione e, dall'altra, l'adozione di misure in materia di asilo, immigrazione e tutela dei diritti dei cittadini di paesi terzi.

(2) Le misure in materia di ricongiungimento familiare dovrebbero essere adottate in conformità con l'obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare che è consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale. La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali ed i principi riconosciuti in particolare nell'articolo 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(3) Il Consiglio europeo ha riconosciuto, nella riunione speciale svoltasi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi. In tale contesto esso ha affermato che l'Unione europea dovrebbe garantire un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri e che una politica più energica in materia d'integrazione dovrebbe

* Pubblicata in GUCE L 251 del 3 ottobre 2003.

1 GU C 116 E del 26.4.2000, pag. 66 e GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 99.

2 GU C 135 del 7.5.2001, pag. 174.

3 GU C 204 del 18.7.2000, pag. 40.

4 GU C 73 del 26.3.2003, pag. 16.

proporsi di offrire loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione europea. Conseguentemente il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio di adottare rapidamente decisioni sulla base di proposte della Commissione. La necessità di raggiungere gli obiettivi definiti a Tampere è stata riaffermata dal Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.

(4) Il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per permettere la vita familiare. Esso contribuisce a creare una stabilità socioculturale che facilita l'integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, permettendo d'altra parte di promuovere la coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità, enunciato nel trattato.

(5) Gli Stati membri attuano le disposizioni della presente direttiva senza operare discriminazioni fondate su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione e convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, disabilità, età o tendenze sessuali.

(6) Al fine di assicurare la protezione della famiglia ed il mantenimento o la creazione della vita familiare è opportuno fissare, sulla base di criteri comuni, le condizioni materiali per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare.

(7) Gli Stati membri possono considerare che le disposizioni stabilite dalla presente direttiva si applichino anche ai familiari che arrivano insieme.

(8) La situazione dei rifugiati richiede un'attenzione particolare, in considerazione delle ragioni che hanno costretto queste persone a fuggire dal loro paese e che impediscono loro di vivere là una normale vita familiare. In considerazione di ciò, occorre prevedere condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare.

(9) Il ricongiungimento familiare dovrebbe riguardare in ogni caso i membri della famiglia nucleare, cioè il coniuge e i figli minorenni.

(10) Dipende dagli Stati membri decidere se autorizzare la riunificazione familiare per parenti in linea diretta ascendente, figli maggiorenni non coniugati, partners non coniugati o la cui relazione sia registrata, nonché, in caso di matrimoni poligami, i figli minori di un altro coniuge. L'autorizzazione al ricongiungimento familiare concessa da uno Stato membro a tali persone non pregiudica la facoltà per gli Stati membri che non riconoscono l'esistenza di legami familiari nei casi contemplati dalla presente disposizione, di non concedere a dette persone il trattamento riservato ai familiari per quanto attiene al diritto di risiedere in un altro Stato membro, quale definito dalla pertinente legislazione comunitaria.

(11) Il diritto al ricongiungimento familiare dovrebbe essere esercitato nel necessario rispetto dei valori e dei principi riconosciuti dagli Stati membri, segnatamente qualora entrino in gioco diritti di donne e di minorenni. Tale rispetto giustifica che alle richieste di ricongiungimento familiare relative a famiglia poligama possono essere contrapposte misure restrittive.

(12) La possibilità di limitare il diritto al ricongiungimento familiare dei minori che abbiano superato i dodici anni e che non risiedono in via principale con il soggiornante intende tener conto della capacità di integrazione dei minori nei primi anni di vita e assicurare che essi acquisiscano a scuola l'istruzione e le competenze linguistiche necessarie.

(13) Occorre stabilire un sistema di regole procedurali che disciplinino l'esame della domanda di ricongiungimento familiare, nonché l'ingresso e il soggiorno dei membri della famiglia; tali procedure devono essere efficaci e gestibili rispetto al normale carico di lavoro delle amministrazioni degli Stati membri nonché trasparenti ed eque al fine di offrire agli interessati un livello adeguato di certezza del diritto.

(14) La riunificazione familiare può essere rifiutata per motivi debitamente giustificati. In particolare la persona che desidera ottenere la riunificazione della famiglia non dovrebbe costituire una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Nella nozione di ordine pubblico può rientrare una condanna per aver commesso un reato grave. In tale contesto è da notare che nel concetto di ordine pubblico e di sicurezza pubblica possono rientrare pure casi in cui un cittadino di un paese terzo fa parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale, sostiene una siffatta organizzazione o nutre aspirazioni estremistiche.

(15) Dovrebbe essere incoraggiata l'integrazione dei familiari. A tal fine, dovrebbe essere loro attribuito, dopo un periodo di residenza nello Stato membro, uno statuto indipendente da quello del richiedente il ricongiungimento, in particolare in caso di rottura del matrimonio e della convivenza. Essi dovrebbero avere accesso all'istruzione, all'occupazione e alla formazione professionale allo stesso titolo che il richiedente il ricongiungimento alle pertinenti condizioni.

(16) Poiché gli scopi dell'azione proposta, cioè l'istituzione di un diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che venga esercitato secondo modalità comuni, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'intervento, essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(17) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al trattato sull'Unione europea ed al trattato che istituisce la Comunità europea, e senza pregiudizio dell'articolo 4 di detto protocollo, tali Stati membri non partecipano all'adozione della presente direttiva e non sono vincolati da essa, né sono soggetti alla sua applicazione.

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

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Lo scopo della presente direttiva è quello di fissare le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri.

Articolo 2

Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) «cittadino di un paese terzo»: chiunque non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato;
- b) «rifugiato»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide cui sia riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
- c) «soggiornante»: il cittadino di un paese terzo legalmente soggiornante in uno Stato membro che chiede o i cui familiari chiedono il ricongiungimento familiare;
- d) «ricongiungimento familiare»: l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore;
- e) «permesso di soggiorno»: un'autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro che consente ad un cittadino di un paese terzo di soggiornare legalmente sul proprio territorio, in conformità delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi⁵;
- f) «minore non accompagnato»: il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

⁵ GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1.

Articolo 3

1. La presente direttiva si applica quando il soggiornante è titolare di un permesso di soggiorno rilasciato da tale Stato membro per un periodo di validità pari o superiore a un anno, e ha una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiornare in modo stabile, se i membri della sua famiglia sono cittadini di paesi terzi, indipendentemente dal loro status giuridico.
2. La presente direttiva non si applica quando il soggiornante:
 - a) chiede il riconoscimento dello status di rifugiato e la sua domanda non è ancora stata oggetto di una decisione definitiva;
 - b) è autorizzato a soggiornare in uno Stato membro in virtù di una protezione temporanea o ha chiesto l'autorizzazione a soggiornare per questo stesso motivo ed è in attesa di una decisione sul suo status;
 - c) è autorizzato a soggiornare in uno Stato membro in virtù di forme sussidiarie di protezione, conformemente agli obblighi internazionali, alle legislazioni nazionali o alle prassi degli Stati membri, o abbia richiesto l'autorizzazione a soggiornare per lo stesso motivo ed è in attesa di una decisione sul suo status.
3. La presente direttiva non si applica ai familiari di cittadini dell'Unione.
4. La presente direttiva fa salve le disposizioni più favorevoli contenute:
 - a) negli accordi bilaterali e multilaterali stipulati tra la Comunità o tra la Comunità e i suoi Stati membri, da una parte, e dei paesi terzi, dall'altra;
 - b) nella Carta sociale europea del 18 ottobre 1961, nella Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1987 e nella convenzione europea relativa allo status di lavoratore migrante del 24 novembre 1977.
5. La presente direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di adottare o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli.

CAPO II

FAMILIARI

Articolo 4

1. In virtù della presente direttiva e subordinatamente alle condizioni stabilite al capo IV e all'articolo 16, gli Stati membri autorizzano l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:
 - a) il coniuge del soggiornante;
 - b) i figli minorenni del soggiornante e del coniuge, compresi i figli adottati secondo una decisione presa dall'autorità competente dello Stato membro interessato o una decisione automaticamente applicabile in virtù di obblighi internazionali contratti dallo Stato membro o che deve essere riconosciuta conformemente a degli obblighi internazionali;

- c) i figli minorenni, compresi quelli adottati, del soggiornante, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento. Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento dei figli affidati ad entrambi i genitori, a condizione che l'altro titolare dell'affidamento abbia dato il suo consenso;
- d) di figli minorenni, compresi quelli adottati, del coniuge, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento. Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento dei figli affidati ad entrambi i genitori, a condizione che l'altro titolare dell'affidamento abbia dato il suo consenso. I figli minorenni di cui al presente articolo devono avere un'età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato e non devono essere coniugati. In deroga alla disposizione che precede, qualora un minore abbia superato i dodici anni e giunga in uno Stato membro indipendentemente dal resto della sua famiglia, quest'ultimo, prima di autorizzare l'ingresso ed il soggiorno ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva.

2. In virtù della presente direttiva e fatto salvo il rispetto delle condizioni stabilite al capo IV, gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei seguenti familiari:

- a) gli ascendenti diretti di primo grado del soggiornante o del suo coniuge, quando sono a carico di questi ultimi e non dispongono di un adeguato sostegno familiare nel paese d'origine;
- b) i figli adulti non coniugati del soggiornante o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.

3. Gli Stati membri possono, per via legislativa o regolamentare, autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai sensi della presente direttiva, fatto salvo il rispetto delle condizioni definite al capo IV, del partner non coniugato cittadino di un paese terzo che abbia una relazione stabile duratura debitamente comprovata con il soggiornante, o del cittadino di un paese terzo legato al soggiornante da una relazione formalmente registrata, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, nonché dei figli minori non coniugati, anche adottati, di tali persone, come pure i figli adulti non coniugati di tali persone, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute.

Gli Stati membri possono decidere, relativamente al ricongiungimento familiare, di riservare ai partner legati da una relazione formalmente registrata lo stesso trattamento previsto per i coniugi.

4. In caso di matrimonio poligamo, se il soggiornante ha già un coniuge convivente sul territorio di uno Stato membro, lo Stato membro interessato non autorizza il ricongiungimento familiare di un altro coniuge.

In deroga al paragrafo 1, lettera c), gli Stati membri possono limitare il ricongiungimento familiare dei figli minorenni del soggiornante e di un altro coniuge.

5. Per assicurare una migliore integrazione ed evitare i matrimoni forzati gli Stati membri possono imporre un limite minimo di età per il soggiornante e il coniuge, che può essere al massimo pari a ventuno anni, perché il ricongiungimento familiare possa aver luogo.

6. In deroga alla disposizione precedente gli Stati membri possono richiedere che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare di figli minori debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età, secondo quanto previsto dalla loro legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva. Ove dette richieste vengano presentate oltre il quindicesimo anno di età, gli Stati membri che decidono di applicare la presente deroga autorizzano l'ingresso e il soggiorno di siffatti figli per motivi diversi dal ricongiungimento familiare.

CAPO III

PRESENTAZIONE ED ESAME DELLA DOMANDA

Articolo 5

1. Gli Stati membri determinano se, per esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, la domanda di ingresso e di soggiorno debba essere presentata alle autorità competenti dello Stato membro interessato dal soggiornante o dal familiare o dai familiari.

2. La domanda è corredata dei documenti che comprovano i vincoli familiari ed il rispetto delle condizioni previste dagli articoli 4 e 6 e, nel caso siano applicabili, dagli articoli 7 e 8, e di copie autenticate dei documenti di viaggio del membro o dei familiari.

Ove opportuno, per ottenere la prova dell'esistenza di vincoli familiari, gli Stati membri possono convocare per colloqui il soggiornante e i suoi familiari e condurre altre indagini che ritengano necessarie.

Nell'esaminare una domanda concernente il partner non coniugato del soggiornante, gli Stati membri tengono conto, per stabilire se effettivamente esista un vincolo familiare, di elementi quali un figlio comune, una precedente coabitazione, la registrazione formale della relazione e altri elementi di prova affidabili.

3. La domanda è presentata ed esaminata quando i familiari soggiornano all'esterno del territorio dello Stato membro nel cui territorio risiede il soggiornante.

In deroga alla disposizione che precede, uno Stato membro può accettare, in determinate circostanze, che una domanda sia presentata quando i familiari si trovano già nel suo territorio.

4. Non appena possibile e comunque entro nove mesi dalla data di presentazione della domanda le autorità competenti dello Stato membro comunicano per iscritto alla persona che ha presentato la domanda la loro decisione.

In circostanze eccezionali dovute alla complessità della domanda da esaminare, il termine di cui al comma precedente può essere prorogato.

La decisione di rifiuto della domanda è debitamente motivata. Eventuali conseguenze della mancata decisione allo scadere del termine di cui al primo comma sono disciplinate dalla legislazione nazionale dello Stato membro interessato.

5. Nell'esame della domanda, gli Stati membri tengono nella dovuta considerazione l'interesse superiore dei minori.

CAPO IV

CONDIZIONI RICHIESTE PER L'ESERCIZIO DEL DIRITTO AL RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

Articolo 6

1. Gli Stati membri possono respingere una domanda di ingresso e soggiorno dei familiari per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica.

2. Gli Stati membri possono revocare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno di un familiare per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica.

Nell'adottare la pertinente decisione gli Stati membri tengono conto, oltre che dell'articolo 17, della gravità o del tipo di reato contro l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica commesso da un familiare o dei pericoli rappresentati da questa persona.

3. L'insorgere di malattie o infermità dopo il rilascio del permesso di soggiorno non può di per sé giustificare il rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno o l'allontanamento dal territorio da parte dell'autorità competente dello Stato membro interessato.

Articolo 7

1. Al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato può chiedere alla persona che ha presentato la richiesta di dimostrare che il soggiornante dispone:

- a) di un alloggio considerato normale per una famiglia analoga nella stessa regione e che corrisponda alle norme generali di sicurezza e di salubrità in vigore nello Stato membro interessato;
- b) di un'assicurazione contro le malattie che copra tutti i rischi di norma coperti per i cittadini dello Stato membro interessato, per se stesso e per i suoi familiari;
- c) di risorse stabili e regolari sufficienti per mantenere se stesso e i suoi familiari senza ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri valutano queste risorse rispetto alla loro natura e regolarità e possono tener conto della soglia minima delle retribuzioni e delle pensioni nazionali, nonché del numero di familiari.

2. Gli Stati membri possono chiedere ai cittadini di paesi terzi di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale.

In riferimento ai rifugiati e/o ai loro familiari di cui all'articolo 12, le misure di integrazione di cui al primo comma possono essere applicate soltanto dopo che alle persone interessate sia stato accordato il ricongiungimento familiare.

Articolo 8

Gli Stati membri possono esigere che il soggiornante, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato legalmente nel loro territorio per un periodo non superiore a due anni.

In deroga alla disposizione che precede, qualora, in materia di ricongiungimento familiare, la legislazione in vigore in uno Stato membro al momento dell'adozione della presente direttiva tenga conto della sua capacità di accoglienza, questo Stato membro può prevedere un periodo di attesa non superiore a tre anni tra la presentazione della domanda di ricongiungimento ed il rilascio del permesso di soggiorno ai familiari.

CAPO V

RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE DEI RIFUGIATI

Articolo 9

1. Le disposizioni del presente capo si applicano al ricongiungimento familiare dei rifugiati riconosciuti dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri possono limitare l'applicazione delle disposizioni del presente capo ai rifugiati i cui vincoli familiari siano anteriori al loro ingresso.

3. Il presente capo lascia impregiudicata qualsiasi norma che accordi lo status di rifugiati ai familiari.

Articolo 10

1. L'articolo 4 si applica alla definizione di familiari con l'eccezione del terzo comma del paragrafo 1 di tale articolo che non si applica ai figli dei rifugiati.

2. Gli Stati membri possono autorizzare il ricongiungimento di altri familiari non previsti all'articolo 4, qualora essi siano a carico del rifugiato.

3. Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri:

- a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a);
- b) possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del suo tutore legale o di altro familiare, quando il rifugiato non abbia ascendenti diretti o sia impossibile rintracciarli.

Articolo 11

1. Per quanto concerne la presentazione e l'esame delle domande si applicano le disposizioni dell'articolo 5, fatto salvo il paragrafo 2 del presente articolo.

2. Qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali che provino i suoi vincoli familiari, gli Stati membri tengono conto anche di altri mezzi idonei a provare l'esistenza di tali vincoli, da valutare conformemente alla legislazione nazionale. Il rigetto della domanda non può essere motivato unicamente dall'assenza di documenti probatori.

Articolo 12

1. In deroga all'articolo 7, gli Stati membri non chiedono al rifugiato, ad un suo familiare o ai suoi familiari di fornire, in merito alle domande relative ai familiari di cui all'articolo 4, paragrafo 1, la prova che il rifugiato soddisfa le condizioni stabilite nell'articolo 7.

Fatti salvi gli obblighi internazionali, se il ricongiungimento familiare è possibile in un paese terzo con il quale il soggiornante/familiare ha legami particolari, gli Stati membri possono chiedere la prova di cui al primo comma.

Gli Stati membri possono chiedere che il rifugiato soddisfi le condizioni di cui all'articolo 7, paragrafo 1, se la domanda di ricongiungimento familiare non è presentata entro tre mesi dalla concessione dello status di rifugiato.

2. In deroga all'articolo 8, gli Stati membri non esigono che il rifugiato, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato sul loro territorio per un certo periodo di tempo.

CAPO VI

INGRESSO E SOGGIORNO DEI FAMILIARI

Articolo 13

1. Una volta accettata la domanda di ricongiungimento familiare, lo Stato membro interessato autorizza l'ingresso del familiare o dei familiari. A tal fine, lo Stato membro interessato agevola il rilascio dei visti necessari per queste persone.

2. Lo Stato membro interessato rilascia ai familiari un primo permesso di soggiorno con un periodo di validità di almeno un anno. Questo permesso di soggiorno è rinnovabile.

3. Il periodo di validità dei permessi di soggiorno concessi al familiare o ai familiari non può in linea di principio andare oltre la data di scadenza del permesso di soggiorno del soggiornante.

Articolo 14

1. I familiari del soggiornante hanno diritto, come il soggiornante:
a) all'accesso all'istruzione;

- b) all'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o autonoma;
- c) all'accesso all'orientamento, alla formazione, al perfezionamento e all'aggiornamento professionale.

2. Gli Stati membri possono decidere in base alla legislazione nazionale le condizioni alle quali i familiari possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma. Tali condizioni fissano un termine che non può comunque eccedere dodici mesi, durante il quale gli Stati membri possono valutare la situazione del proprio mercato del lavoro prima di autorizzare i familiari ad esercitare un'attività dipendente o autonoma.

3. Gli Stati membri possono limitare l'accesso ad un'attività lavorativa dipendente o ad un'attività autonoma da parte degli ascendenti diretti di primo grado e dei figli maggiorenni non coniugati di cui all'articolo 4, paragrafo 2.

Articolo 15

1. Trascorso un periodo massimo di cinque anni di soggiorno e sempre che al familiare non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno per motivi diversi dal ricongiungimento familiare, il coniuge o il partner non coniugato e il figlio diventato maggiorenne hanno diritto, previa domanda, ove richiesta, a un permesso di soggiorno autonomo, indipendente da quello del soggiornante.

Gli Stati membri possono limitare la concessione del permesso di soggiorno di cui al primo comma al solo coniuge o al partner non sposato in caso di rottura del vincolo familiare.

2. Gli Stati membri possono concedere un permesso di soggiorno autonomo ai figli adulti e agli ascendenti diretti di cui all'articolo 4, paragrafo 2.

3. In caso di vedovanza, divorzio, separazione o decesso di ascendenti o discendenti diretti di primo grado, un permesso di soggiorno autonomo può essere rilasciato, previa domanda, ove richiesta, alle persone entrate in virtù del ricongiungimento familiare. Gli Stati membri adottano disposizioni atte a garantire che un permesso di soggiorno autonomo sia rilasciato quando situazioni particolarmente difficili lo richiedano.

4. I requisiti relativi al rilascio e alla durata del permesso di soggiorno autonomo sono stabiliti dalla legislazione nazionale.

CAPO VII

SANZIONI E MEZZI DI RICORSO

Articolo 16

1. Gli Stati membri possono respingere la domanda d'ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare o, se del caso, ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno di un familiare in uno dei casi seguenti:

- a) qualora le condizioni fissate dalla presente direttiva non siano, o non siano più, soddisfatte.

Nel rinnovare il permesso di soggiorno, qualora il soggiornante non abbia risorse sufficienti che gli consentano di non ricorrere al sistema di assistenza sociale dello Stato membro, di cui all'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), lo Stato membro tiene conto del contributo dei familiari al reddito familiare;

- b) qualora il soggiornante ed il suo familiare o i suoi familiari non abbiano o non abbiano più un vincolo coniugale o familiare effettivo;
- c) qualora si constati che il soggiornante o il partner non coniugato è coniugato o ha una relazione stabile durevole con un'altra persona.

2. Gli Stati membri possono inoltre respingere la domanda d'ingresso e di soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare, oppure ritirare o rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno dei familiari se è accertato che:

- a) sono state utilizzate informazioni false o ingannevoli, sono stati utilizzati documenti falsi o falsificati, ovvero è stato fatto ricorso alla frode o ad altri mezzi illeciti;
- b) il matrimonio, la relazione stabile o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di entrare o soggiornare in uno Stato membro.

Nel procedere ad una valutazione ai sensi della presente lettera, gli Stati membri possono tenere in particolare considerazione il fatto che il contratto di matrimonio, relazione stabile o adozione sia stato stipulato successivamente al rilascio del permesso di soggiorno al soggiornante.

3. Gli Stati membri possono ritirare o rifiutare di rinnovare il permesso di soggiorno di un familiare quando sia posto fine al soggiorno del soggiornante e il familiare non sia ancora titolare del diritto al permesso di soggiorno autonomo in virtù dell'articolo 15.

4. Gli Stati membri possono procedere a controlli e ispezioni specifici qualora esista una fondata presunzione di frode o di matrimonio, relazione stabile, o adozione fittizi come definiti al paragrafo 2. Controlli specifici possono essere effettuati anche in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno dei familiari.

Articolo 17

In caso di rigetto di una domanda, di ritiro o di mancato rinnovo del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento nei confronti del soggiornante o dei suoi familiari, gli Stati membri prendono nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro, nonché l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo paese d'origine.

Articolo 18

Gli Stati membri assicurano che il soggiornante e/o i suoi familiari abbiano diritto a proporre impugnativa in caso di rigetto della domanda di ricongiungimento

familiare, di mancato rinnovo o di ritiro del permesso di soggiorno o di adozione di una misura di allontanamento.

Le modalità da seguire e la competenza a esercitare il diritto di cui al primo comma sono stabilite dagli Stati membri interessati.

CAPO VIII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 19

Periodicamente, e per la prima volta al più tardi entro il 3 ottobre 2007, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione negli Stati membri della presente direttiva e propone, se del caso, le modifiche necessarie. Queste proposte di modifica riguardino in via prioritaria le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 7, 8 e 13.

Articolo 20

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 3 ottobre 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tali riferimenti sono decise dagli Stati membri.

Articolo 21

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 22

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea.

Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

*Recommendation 1624 (2003), Common policy on migration and asylum, 22 September 2003**

1. The Parliamentary Assembly is concerned that major differences in migration and asylum law and policy may produce considerable disparities in the treatment that different Council of Europe member states afford to migrants, asylum seekers and refugees, thereby undermining the establishment of greater unity among member states, which is a fundamental aspiration of the Council of Europe.

2. The Assembly acknowledges the progress made by the European Union towards the development of a common asylum and migration policy and encourages it to persevere in its efforts to attain the objectives set out in the Amsterdam Treaty and the Conclusions of the European Council in Tampere.

3. The Assembly, however, is convinced of the need to establish a Council of Europe common policy on migration and asylum, consisting of minimum standards which should be shared by all Council of Europe member states irrespective of their membership of other international organisations and without prejudice to more favourable provisions applicable in some member states. Such a common policy on migration and asylum could contribute to creating a Europe-wide area where migrants and people in need of international protection would enjoy treatment in line with human rights and the principle of the rule of law, and have access to basic rights and to legal remedies. This common policy would also provide the mechanisms for strengthening the channels of legal migration, and set the parameters for the co-operation of the various migration services.

4. In fact, even whilst recognising the important differences between the various categories of forced or voluntary migrants, the Assembly believes that a Council of Europe common policy on migration and asylum should be based on core rights and procedural safeguards to be enjoyed by all those who are within the jurisdiction of a Council of Europe member state, be they economic migrants, aliens joining their families in the context of family reunification procedures, or other categories of non-forced migrants, asylum seekers, refugees or other people in need of international protection. This approach would be greatly assisted if the network of databases held on foreign nationals were accessible to all migration services thus ensuring a speedier response. Similarly, a common package of information should be accessible to potential migrants.

* Assembly debate on 30 September 2003 (see Doc. 9889, report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Hancock). Text adopted by the Assembly on 30 September 2003 (29th Sitting).

5. Such a policy should be inspired by an integrated approach to migration and asylum and acknowledge their interdependence: in particular, that the lack of channels for legal immigration may lead a certain number of economic migrants to abuse the asylum system as the only way of gaining access to the country of their choice; that some people in need of international protection wish to choose the country in which to apply for asylum, and therefore prefer not to make their presence known to the authorities of other states, as they are living or transiting in breach of immigration rules; and finally, that migration may be forced by persecution, all-pervasive violence and widespread human rights violations, but also by other compelling factors, such as extreme poverty.

6. A Council of Europe common policy in this area, based on rights and procedural safeguards common to both migration and asylum, should not be prejudicial to more favourable provisions applying under national or international law to some specific categories of voluntary or forced migrants.

7. The Assembly believes that a Council of Europe common policy on migration and asylum, consistent with its role and expertise, should be placed in the context of the protection of human rights and the respect for the dignity of the person, and in particular of the European Convention on Human Rights.

8. Finally, a Council of Europe common policy on migration and asylum should be based on a concerted effort by countries of origin, transit and destination to address the root causes of forced migration movements and on a commitment to engage in activities of conflict prevention and development aid.

9. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers instruct its relevant committees to draw up a model for a Council of Europe common policy on migration and asylum, according to the following guidelines:

With regard to border control:

- i. member states should enforce effective immigration control at their borders, whilst respecting their international obligations;
- ii. member states should improve their co-operation with a view to ensuring effective immigration control at their borders, in particular through the organisation of common training courses, the exchange of intelligence and other joint initiatives and activities;
- iii. under no circumstances should the enforcement of immigration control at states' borders be prejudicial to the principle of non-refoulement for those who are in need of international protection;
- iv. member states should ensure that those responsible for the enforcement of border control receive adequate training in human rights and refugee law, and on how to deal with victims of trafficking and other vulnerable groups. There should also be specialised training in how to deal with minors for the persons concerned.

With regard to detention linked to immigration or asylum:

- i. detention solely for reasons of immigration and asylum should be resorted to on an exceptional basis and only where there is a convincing reason for believing that the person is trying to enter the country illegally, or when there are legitimate reasons specific to the person concerned, such as when a person is at high risk of absconding, or when detention is necessary to enforce the removal or establish the identity of the person;
- ii. the person concerned should be notified in writing, in a language that he or she understands, of the reasons for the decision and the evidence on which it is based, using an interpreter if necessary, in order to ensure that the person has understood the decision;
- iii. the decision to detain should be considered null and void if, at the moment of the notification, the person concerned is not informed, in writing and in a language that he or she understands, of his or her rights in these circumstances and advised on how to gain access to free legal advice and representation;
- iv. in any case, detention for reasons of immigration or asylum should be confirmed by a judge within forty-eight hours of the decision to detain being taken;
- v. under no circumstances should detention for immigration or asylum reasons be any longer than is reasonably necessary and should not be prolonged unduly.

With regard to fairness of immigration and asylum procedures:

any legal procedure aimed at granting a legal status, at limiting personal liberty or at removing a foreigner from the territory of a member state should comply with the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, as well as the European Convention on Human Rights; in addition, it should be fair and include a sufficiently reasoned final decision, which should be notified in writing to the person concerned in a language that he or she understands, or explained via an interpreter if necessary.

With regard to access to interpretation and legal advice and representation in the context of immigration and asylum:

- i. during any legal procedure aimed at granting legal status, at limiting personal liberty or at removing a foreigner from the territory of a member state, independent legal advice and representation should, normally, be available free of charge if the person concerned does not have sufficient financial means;
- ii. during any legal procedure aimed at granting a legal status, at limiting personal liberty or at removing a foreigner from the territory of a member state, any communication between the local, state or federal authorities of such a state and the person concerned which could affect his or her legal status or removal should take place with the assistance of a professionally qualified and independent interpreter.

With regard to the duration of the asylum procedure:

- i. as a rule, the relevant authorities should reach a decision on an asylum appli-

cation within six months, and ensure that the applicants enjoy an adequate standard of living for the duration of the procedure;

- ii. after six months, the authorities responsible for processing the asylum application should inform the person concerned in writing and in a language which he or she understands, or through an interpreter, if necessary, of the reasons why they have been unable to reach a decision.

With regard to expulsion:

- i. member states should introduce effective measures to ensure the expulsion of foreigners who are not in need of international protection and who do not have any legal entitlement to stay in the country;
- ii. any decision to expel a foreigner from the territory of a Council of Europe member state should be subject to a right of suspensive appeal;
- iii. if an appeal against expulsion is lodged, the appeal procedure should be completed within three months of the original decision to expel;
- iv. those who are not legally entitled to stay in a Council of Europe member state, but cannot be expelled in safety and dignity, and with full respect for their human rights, or for practical reasons including, amongst others, the non-existence of readmission agreements with the country of origin, the lack of co-operation of the authorities of the country of origin, the suspension of flights to the country of origin, the impossibility of determining the identity or the nationality of the person to be expelled, should be registered by the authorities as soon as their presence is known and granted temporary entitlement to remain in the country, which is renewable for so long as the relevant conditions persist.

With regard to minors:

- i. Council of Europe member states should introduce clear rules on the appointment of a legal guardian for every unaccompanied minor or separated child who is at their border or in their territory. Such an appointment should be made without delay after the presence of the unaccompanied minor or separated child comes to the attention of the authorities;
- ii. no unaccompanied minor or separated child should be expelled, rejected, removed or otherwise returned to his or her country of origin or any other country before the appointment of a legal guardian has been made, the opinion of the legal guardian as regards the return of the child has been heard and duly considered, and a formal undertaking has been made by the authorities of the country to which the child is being returned that appropriate immediate and long-term care will be provided upon his or her return;
- iii. minors should not be detained exclusively on the grounds of immigration or asylum, unless there are very exceptional circumstances.

With regard to trafficking and smuggling:

- i. member states have the duty to apprehend and punish traffickers and smugglers as well as to provide adequate assistance and protection to vic-

tims who agree to co-operate with a view to apprehending traffickers and smugglers;

- ii. in this respect, the negotiation, conclusion and ratification of a European convention on trafficking in human beings should be strongly encouraged as a fundamental element of a common policy on migration and asylum.

With regard to off-territory asylum processing arrangements:

- i. Council of Europe member states should ensure that measures to deal with mixed movements of refugees and migrants are firmly based on principles of refugee law and human rights, maintaining the centrality of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees;
- ii. any responsibility-sharing arrangements should promote, first and foremost, the rights and interests of refugees;
- iii. any responsibility-sharing arrangements should not serve to undermine international co-operation and solidarity by creating different classes of asylum states, allowing some states to choose who enters, and compelling others to host large numbers of asylum seekers;
- iv. no measures should be taken which have the effect, directly or indirectly, of undermining the primacy of state responsibility, or legal enforceability and accountability, or otherwise diminishing refugee protection.

Parlamento italiano

*Legge 6 novembre 2003, n. 304, Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari**

Articolo 1.

1. All'articolo 342-bis del codice civile, le parole: «qualora il fatto non costituisca reato perseguibile d'ufficio,» sono soppresse.

*Legge 24 novembre 2003, n. 326, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici***

Art. 1.

1. Il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione

OMISSIS

CAPO IV

SOCIETÀ CIVILE, FAMIGLIA E SOLIDARIETÀ

Art. 21.

Assegno per ogni secondo figlio e incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali

1. Per ogni figlio nato dal 1° dicembre 2003 e fino al 31 dicembre 2004, secondo od ulteriore per ordine di nascita, e, comunque, per ogni figlio adottato nel medesimo periodo, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, è concesso un assegno pari ad euro 1.000.

2. Per le finalità di cui al comma 1, è istituita, nell'ambito dell'INPS, una speciale gestione con una dotazione finanziaria complessiva di 308 milioni di euro.

* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 12 novembre 2003, n. 263.

** Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 25 novembre 2003, n. 274, supplemento ordinario n. 181.

3. L'assegno è concesso dai comuni. I comuni provvedono ad informare gli interessati invitandoli a certificare il possesso dei requisiti all'atto dell'iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati.

4. L'assegno, ferma restando la titolarità in capo ai comuni, è erogato dall'I.N.P.S. sulla base dei dati forniti dai comuni medesimi, secondo modalità da definire nell'ambito dei decreti di cui al comma 5.

5. Con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono emanate le necessarie disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

6. Per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie il Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è incrementato di 232 milioni di euro per l'anno 2004.

6-bis. A fini di controllo, il diritto alla deduzione per i figli a carico di cittadini extra-comunitari è in ogni caso certificato nei riguardi del sostituto di imposta dallo stato di famiglia rilasciato dal comune, se nella relativa anagrafe i figli di tali cittadini sono effettivamente iscritti, ovvero da equivalente documentazione validamente formata nel Paese d'origine, ai sensi della legge ivi vigente, tradotta in italiano ed asseverata come conforme all'originale dal consolato italiano nel Paese di origine.

6-ter. Gli imprenditori artigiani iscritti nei relativi albi provinciali possono avvalersi, in deroga alla normativa previdenziale vigente, di collaborazioni occasionali di parenti entro il terzo grado, aventi anche il titolo di studente, per un periodo complessivo nel corso dell'anno non superiore a novanta giorni. Le collaborazioni suddette devono avere carattere di aiuto, a titolo di obbligazione morale e perciò senza corresponsione di compensi ed essere prestate nel caso di temporanea impossibilità dell'imprenditore artigiano all'espletamento della propria attività lavorativa. È fatto, comunque, obbligo dell'iscrizione all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

7. Per le finalità del presente articolo è autorizzata la spesa di 287 milioni di euro per l'anno 2003 e di 253 milioni di euro per l'anno 2004. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Art. 22. Asili nido

1. Il mutamento della destinazione d'uso di immobili ad uso abitativo per essere adibiti ad asili nido è sottoposto a denuncia di inizio attività. Restano ferme le previsioni normative in materia di sicurezza, igiene e tutela della salute, nonché le disposizioni contenute nei regolamenti condominiali.

OMISSIS



RICERCHE E STATISTICHE

La situazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia: un'analisi quantitativa del fenomeno

La questione dei minori stranieri non accompagnati è importante e allo stesso tempo complessa: la materia è infatti disciplinata in parte da leggi che regolano il flusso migratorio e in parte dalla normativa riguardante i minori.

Al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati giunti sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è stato istituito il Comitato minori stranieri presso la Presidenza del consiglio dei ministri composto da rappresentanti dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno e di giustizia, del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri, nonché da due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), da un rappresentante dell'Unione province d'Italia (UPI) e da due rappresentanti di organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia. I compiti del Comitato sono stati definiti in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

Ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato al Comitato minori stranieri, che possiede quindi la competenza sulla valutazione dell'interesse del minore e sull'adozione di provvedimenti necessari alla loro tutela.

Per questo ogni minore straniero non accompagnato che giunge in Italia viene segnalato al Comitato minori stranieri, che decide se dar luogo al rimpatrio²: in attesa di tale decisione, il minore riceve un permesso di soggiorno "per minore età"³, che non gli consente di esercitare alcuna attività lavorativa.

I dati nazionali di seguito riportati derivano dalla banca dati del Comitato minori stranieri, che ha lavorato alla gestione delle migliaia di segnalazioni giunte in materia di minori stranieri non accompagnati, provenienti non solo dalle prefetture ma anche dai Comuni o da altri uffici o enti, analizzando circa diecimila fascicoli cartacei e suddividendo le segnalazioni in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i soggetti già in possesso di un permesso di soggiorno, il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati.

Come reso noto dal Comitato minori stranieri, sono stati segnalati complessivamente, dal luglio 2002 al luglio 2003, 7.040 minori stranieri non accompagnati, di

1 Comitato minori stranieri, Direzione generale per l'immigrazione, *Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato minori stranieri non accompagnati. Luglio 2002 - luglio 2003.*

2 Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, art. 33; DPCM 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.*

3 DPR 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 28.*

cui 5.883 senza permesso di soggiorno e 1.157 con permesso di soggiorno: in termini percentuali l'83,6% circa del totale dei segnalati è senza permesso di soggiorno.

Dei 5.883 senza permesso di soggiorno, la cittadinanza prevalente, come si evince dalla tabella 1, è quella albanese, 28,1%, seguita da quella marocchina, con il 25,9%, e da quella rumena, con il 20,7%. Queste tre nazionalità, considerate complessivamente, rappresentano oltre il 74% del totale. Tra l'1% e il 3,5% si trovano Serbia e Montenegro, Algeria, Iraq, Croazia, Moldavia e Tunisia. I restanti 72 Paesi si presentano con percentuali inferiori all'1%.

Tabella 1 - Minori stranieri non accompagnati senza permesso di soggiorno per cittadinanza. Luglio 2002 - luglio 2003

Cittadinanza	v.a	%
Albania	1.652	28,1
Marocco	1.525	25,9
Romania	1.219	20,7
Serbia e Montenegro	203	3,5
Algeria	158	2,7
Iraq	105	1,8
Croazia	82	1,4
Moldavia	67	1,1
Tunisia	63	1,1
Bosnia-Erzegovina	61	1,0
Afghanistan	54	0,9
Turchia	44	0,7
Palestina	41	0,7
Altre	609	10,4
Totale	5.883	100,0

Relativamente all'età, la percentuale maggiore si concentra nella fascia tra i 14 e i 17 anni (tabella 2), che rappresenta l'84,6% del totale; tra questi i sedicenni costituiscono la componente più numerosa (37,4%).

Tabella 2 - Minori stranieri non accompagnati senza permesso di soggiorno per classe d'età. Luglio 2002 - luglio 2003

Classi d'età	v.a	%
0-4 anni	73	1,3
5-9 anni	144	2,4
10-13 anni	691	11,7
14 anni	586	10,0
15 anni	1.369	23,3
16 anni	2.200	37,4
17 anni	820	13,9
Totale	5.883	100,0

L'82% delle segnalazioni si concentra in sole sette regioni: Lombardia, con il 24%, Lazio con il 15,6%, Puglia, con il 10,9% (dove spesso i minori sono segnalati al momento dello sbarco), Emilia-Romagna (10,9%), Piemonte (8,8%), Toscana (7,7%) e Friuli-Venezia Giulia (4,0%).

Confrontando, per le prime due regioni, l'incidenza delle segnalazioni con quella dei loro capoluoghi, si può notare (tabella 3) che il maggior numero di segnalazioni proviene proprio da quest'ultimi. In particolare, dalla capitale arriva l'89,7% delle segnalazioni registrate nel Lazio.

Tabella 3 - Minori stranieri non accompagnati senza permesso di soggiorno secondo la regione di segnalazione. Luglio 2002 - luglio 2003

Regione	v.a.	%	Minori non accompagnati per 1.000 minori stranieri immigrati ^(a)
Lombardia	1.414	24,0	79,6
<i>di cui Milano</i>	1.114	18,9	181,2
Lazio	919	15,6	113,1
<i>di cui Roma</i>	825	14,0	124,5
Puglia	644	10,9	274,4
Emilia-Romagna	642	10,9	68,7
Piemonte	518	8,8	87,5
Toscana	451	7,7	65,3
Friuli-Venezia Giulia	237	4,0	52,8
Liguria	181	3,1	71,1
Marche	165	2,8	46,6
Campania	134	2,3	47,6
Veneto	133	2,3	13,4
Trentino-Alto Adige	125	2,1	87,4
Umbria	65	1,1	36,8
Calabria	64	1,1	59,6
Sicilia	64	1,1	28,7
Altre	127	2,2	57,2
Totale	5.883	100,0	71,1

^(a) *minori stranieri con permesso di soggiorno*

Coloro che invece sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno provengono in circa 86 casi su 100, da Albania, Marocco e Romania, mentre il restante 14,4% proviene da 41 Paesi differenti.

Tabella 4 - Minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno per cittadinanza. Luglio 2002 - luglio 2003

Cittadinanza	v.a	%
Albania	470	40,6
Marocco	277	23,9
Romania	243	21,0
Serbia e Montenegro	21	1,8
Ecuador	13	1,1
Pakistan	10	0,9
Moldavia	9	0,8
Argentina	8	0,7
Brasile	8	0,7
Altri	98	8,5
Totale	1.157	100,0

In prevalenza di genere maschile (83%), i minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno hanno un'età compresa tra i 15 e i 17 anni. In questo caso sono però i diciassetenni a rappresentare, da soli, quasi la metà delle segnalazioni registrate.

Tabella 5 - Minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno per sesso. Luglio 2002 - luglio 2003

Sesso	v.a	%
Maschi	961	83,0
Femmine	179	15,5
<i>Non rilevato</i>	17	1,5
Totale	1.157	100,0

Tabella 6 - Minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno
per classe d'età. Luglio 2002 - luglio 2003

Classi d'età	v.a	%
0-4 anni	15	1,3
5-9 anni	29	2,5
10-13 anni	86	7,4
14 anni	60	5,2
15 anni	120	10,4
16 anni	289	25,0
17 anni	550	47,5
Non rilevato	8	0,7
Totale	1.157	100,0

Le segnalazioni più numerose arrivano principalmente dalle regioni del Centro-nord: Piemonte (26,3%), Friuli-Venezia Giulia (17,1%), Lombardia (12,4%), Toscana (10,9%), Marche (7,3%), Lazio e Veneto (6,2%). Complessivamente è l'Italia settentrionale a segnalare il maggior numero di minori stranieri non accompagnati (69,8%), il Centro ne segnala il 26,5%, il Sud segnala il rimanente 3,7%.

Da notare però che il dato regionale non coincide necessariamente con la presenza del minore nella regione.

Tabella 7 - Minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno
secondo la regione di segnalazione. Luglio 2002 - luglio 2003

Regione	v.a.	%	Minori non accompagnati per 1.000 minori stranieri immigrati ^(a)
Piemonte	304	26,3	51,4
Friuli-Venezia Giulia	198	17,1	44,1
Lombardia	143	12,4	8,0
Toscana	126	10,9	18,2
Marche	85	7,3	40,7
Lazio	72	6,2	8,9
Veneto	72	6,2	7,3
Emilia-Romagna	40	3,5	4,3
Trentino-Alto Adige	35	3,0	24,5
Sicilia	26	2,2	11,7
Abruzzo	14	1,2	8,4
Liguria	11	1,0	4,7
Altre	31	2,7	3,4
Totale	1.157	100,0	13,9

^(a) minori stranieri con permesso di soggiorno

Una componente rilevante per la conoscenza delle misure da adottare nei confronti dei minori è la sistemazione: tenendo conto che solo l'8% dei minori è irreperibile, la maggior parte trova un posto presso una struttura specializzata (39,8%) o da parenti (28%) oppure, più specificatamente, dal fratello o dalla sorella (13,8%).

Tabella 8 - Minori stranieri non accompagnati con permesso di soggiorno secondo la Collocazione. Luglio 2002 - luglio 2003

Collocazione	v.a	%
Struttura	460	39,8
Parenti	325	28,1
Fratello/sorella	156	13,5
Genitori	60	5,2
Connazionali	31	2,7
Italiani	26	2,2
Irreperibili	92	8,0
<i>Non rilevato</i>	7	0,6
Totale	1.157	100,0

La maggior parte dei permessi di soggiorno per minore età rilasciati dalle questure proviene dalle questure di Torino (19,3%) e Trieste (15,1%), le uniche a superare il 10%, risultando così particolarmente sensibili alle concessioni di tali permessi.

Tabella 9 - Questure che hanno rilasciato permessi di soggiorno per minore età. Luglio 2002 - luglio 2003

Questure	v.a	%
Torino	223	19,3
Trieste	175	15,1
Milano	72	6,2
Macerata	50	4,3
Arezzo	41	3,5
Roma	39	3,4
Venezia	39	3,4
Firenze	30	2,6
Cremona	29	2,5
Prato	29	2,5
Frosinone	28	2,4
Ragusa	22	1,9
Udine	22	1,9
Trento	20	1,7
Ancona	15	1,3
Bolzano	15	1,3
Forlì	14	1,2
Chieti	13	1,1
Cuneo	13	1,1
Vicenza	13	1,1
Vercelli	11	1,0
Altre	244	21,1
Totale	1.157	100,0

Un confronto tra le due banche dati

In entrambe le banche dati si riscontra un'analogia distribuzione delle segnalazioni relative alle cittadinanze più rappresentative, Albania, Marocco e Romania, sebbene mutino i loro apporti in termini percentuali. Da una situazione più equilibrata relativa ai minori senza permesso di soggiorno, si passa a un maggior peso della componente albanese relativamente ai minori con permesso di soggiorno, passando da 28,1% a 40,6%. Inoltre, nella banca dati dei minori stranieri non accompagnati senza permesso di soggiorno non compaiono alcuni paesi presenti invece nell'altra: Iraq, Afghanistan, Turchia e Palestina.

Relativamente all'età si segnala in entrambe le banche dati una crescita parallela delle segnalazioni, raggiungendo però il massimo in due diverse classi d'età: al raggiungimento del sedicesimo anno di età per i soggetti senza permesso e dei 17 anni per quelli con permesso di soggiorno.

Rispetto alle regioni da cui provengono le segnalazioni, si ha un maggior numero di minori stranieri non accompagnati senza permesso in Lombardia, Lazio, Puglia ed Emilia-Romagna (61,5%), mentre nell'altra banca dati primeggiano il Piemonte e il Friuli-Venezia Giulia, che aumentano il loro apporto in termini percentuali passando rispettivamente dall'8,8% al 26,3% e dal 4% al 17,1%.

Da notare, inoltre, il ruolo della Puglia, che nella banca dati dei minori non accompagnati con permesso di soggiorno dà un minimo contributo (non raggiunge l'1%), contro un consistente 10% rilevato nell'altra. Questo dato conferma la Puglia quale territorio di passaggio verso regioni più accoglienti da un punto di vista occupazionale e di opportunità di sistemazione.

Povert  ed esclusione sociale

La povert    un fenomeno al tempo stesso statico e dinamico. In povert  c'  chi entra, chi esce, ma c'  anche chi la sperimenta periodicamente e vi rimane per lunghi periodi di tempo. La povert  tra i minori rappresenta una forma particolarmente grave di privazione economica. Essa contraddice i pi  elementari principi di uguaglianza delle opportunit  e compromette le aspettative di reddito futuro di soggetti che non possono essere ritenuti responsabili della loro situazione economica. Un numero sempre pi  cospicuo di studi basati su dati longitudinali sembra confermare questo dato, mostrando come la povert  infantile sia fortemente correlata alla futura povert  in et  adulta.

Lo svantaggio potenziale di pi  lungo periodo – in termini di minore istruzione, difficolt  d'inserimento nel mercato del lavoro, rischi di esclusione sociale ecc. – che deriva dall'essere poveri nella fase iniziale del ciclo di vita non   l'unico argomento che spinge a studiare le dimensioni della povert  tra i minori separatamente da quelle della povert  in termini generali.   ancora l'analisi empirica a evidenziare la vulnerabilit  dei giovani ai mutamenti in corso nelle economie industrializzate (modifica delle strutture familiari tradizionali, diffusione dei nuclei monoparentali, aumento della disoccupazione, comparsa del fenomeno dei *working poor*) e la limitata efficacia delle politiche pubbliche rivelatesi pi  in grado di contrastare la povert  tra gli anziani che tra i minori.

Gli studi effettuati in merito alla povert  minorile sono strettamente collegati e si sviluppano parallelamente a quelli riguardanti la povert  delle famiglie, in particolar modo quelle in cui sono presenti uno o pi  minori. Lo studio di tale fenomeno, infatti, basandosi su analisi condotte a partire dai redditi e/o dai consumi della popolazione di riferimento, non poteva non includere il nucleo familiare in quanto i minori non rappresentano ancora individui indipendenti e svincolati dalla famiglia di appartenenza rispetto alle due grandezze oggetto di rilevazione.

Con specifico riferimento all'Italia¹, la povert  tra i minorenni emerge come un tema chiave delle politiche distributive anche per un altro motivo. Insieme all'Inghilterra, infatti, l'Italia   il Paese che presenta il pi  alto tasso di povert  minorile. Le stime presentate dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale nel suo rapporto annuale indicano in un milione e 704 mila il numero di minori che sperimentano una qualche condizione di povert  nel 2000, pari al 16,9% di tutti i minori: una quota pi  alta di quella rilevata per gli individui adulti fino a 64 anni e simile a quella riscontrata tra gli anziani con 65 anni o pi  (16,7%). Inoltre la povert  tra i minori e tra le famiglie con figli minori presenta una tendenza all'aumento negli ultimi anni, nonostante in generale l'incidenza della povert  sia rimasta sostanzialmente stabile a partire dal 1997, coinvolgendo ogni anno circa il 12% delle famiglie.

¹ Cfr. ISTAT, *La povert  e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*; Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale. Anno 2003*; Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Povert  ed esclusione sociale in Italia. Indicatori comunitari e nazionali. Allegato al NAP/inc 2003*.

La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane

Per la prima volta l'ISTAT pubblica informazioni sulla povertà e sull'esclusione sociale nelle varie regioni italiane. L'esigenza di fornire dati disaggregati dal punto di vista territoriale nasce dalla consapevolezza che una programmazione di strategie il cui obiettivo è quello di contrastare la povertà e l'esclusione sociale richiede una specifica conoscenza di tale fenomeno sul territorio. L'incidenza di povertà relativa è calcolata sulla base del numero di famiglie (e relativi componenti) che presentano spese per consumi al di sotto di una soglia convenzionale; tale soglia viene fissata annualmente in base alla spesa media mensile pro capite per consumi delle famiglie.

Nel 2002, nel complesso del Paese, l'incidenza di povertà – cioè la percentuale di famiglie che hanno una spesa mensile per consumi al di sotto della soglia di povertà – è pari all'11%, per un ammontare complessivo di circa 2 milioni 456 mila famiglie.

Tabella 1 - Famiglie residenti e famiglie povere, incidenza di povertà ed errore relativo per area geografica - Anno 2002 (valori assoluti e percentuali)

Area geografica	Famiglie residenti		Famiglie povere		Incidenza di povertà	
	v.a.	%	v.a.	%	%	errore relativo
Piemonte	1.843.283	8,3	128.260	5,2	7,0	12,0
Valle d'Aosta	54.148	0,2	3.820	0,2	7,1	18,4
Lombardia	3.759.864	16,9	138.788	5,6	3,7	10,5
Trentino-Alto Adige	369.317	1,7	36.624	1,5	9,9	9,9
<i>Bolzano</i>	<i>173.610</i>	<i>0,8</i>	<i>14.861</i>	<i>0,6</i>	<i>8,6</i>	<i>13,8</i>
<i>Trento</i>	<i>195.707</i>	<i>0,9</i>	<i>21.763</i>	<i>0,9</i>	<i>11,1</i>	<i>13,6</i>
Veneto	1.728.085	7,8	67.969	2,8	3,9	12,6
Friuli-Venezia Giulia	506.176	2,3	49.774	2,0	9,8	11,4
Liguria	744.014	3,3	35.909	1,5	4,8	14,4
Emilia-Romagna	1.677.335	7,5	76.110	3,1	4,5	14,0
<i>Nord</i>	<i>10.682.222</i>	<i>48,0</i>	<i>537.254</i>	<i>21,9</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>
Toscana	1.424.978	6,4	83.302	3,4	5,9	12,2
Umbria	320.003	1,4	20.474	0,8	6,4	17,1
Marche	549.986	2,5	26.933	1,1	4,9	12,5
Lazio	2.030.199	9,1	158.217	6,4	7,8	9,3
<i>Centro</i>	<i>4.325.166</i>	<i>19,4</i>	<i>288.926</i>	<i>11,8</i>	<i>6,7</i>	<i>6,4</i>
Abruzzo	471.175	2,1	84.841	3,5	18,0	15,0
Molise	121.773	0,5	31.896	1,3	26,2	6,4
Campania	1.928.417	8,7	453.584	18,4	23,5	6,1
Puglia	1.404.312	6,3	299.884	12,2	21,4	8,6
Basilicata	214.061	1,0	57.581	2,3	26,9	11,6
Calabria	718.874	3,2	214.346	8,7	29,8	6,6
Sicilia	1.821.339	8,2	387.601	15,8	21,3	5,8
Sardegna	582.826	2,6	99.789	4,1	17,1	8,8
Mezzogiorno	7.262.777	32,6	1.629.522	66,3	22,4	3,0
Italia	22.270.165	100,0	2.455.702	100,0	11,0	2,4

Fonte: ISTAT, La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002

Tabella 2 - Persone residenti e persone povere, incidenza di povertà ed errore relativo per area geografica - Anno 2002 (valori assoluti e percentuali)

Area geografica	Persone residenti		Persone povere		Incidenza di povertà	
	v.a.	%	v.a.	%	%	errore relativo
Piemonte	4.241.559	7,4	332.278	4,7	7,8	12,2
Valle d'Aosta	119.464	0,2	10.334	0,1	8,7	20,9
Lombardia	9.084.314	15,9	350.336	4,9	3,9	11,8
Trentino-Alto Adige	935.583	1,6	108.297	1,5	11,6	9,6
<i>Bolzano</i>	<i>460.859</i>	<i>0,8</i>	<i>50.974</i>	<i>0,7</i>	<i>11,1</i>	<i>14,8</i>
<i>Trento</i>	<i>474.724</i>	<i>0,8</i>	<i>57.323</i>	<i>0,8</i>	<i>12,1</i>	<i>12,4</i>
Veneto	4.513.082	7,8	176.990	2,5	3,9	13,5
Friuli-Venezia Giulia	1.178.458	2,0	111.001	1,6	9,4	13,9
Liguria	1.600.199	2,8	92.378	1,3	5,8	16,2
Emilia-Romagna	3.994.923	6,9	201.168	2,8	5,0	15,0
<i>Nord</i>	<i>25.667.582</i>	<i>44,6</i>	<i>1.382.782</i>	<i>19,4</i>	<i>5,4</i>	<i>5,3</i>
Toscana	3.521.471	6,1	223.053	3,2	6,3	12,9
Umbria	836.359	1,5	58.853	0,8	7,0	19,3
Marche	1.464.515	2,5	78.793	1,1	5,4	13,7
Lazio	5.273.466	9,2	509.773	7,1	9,7	10,4
<i>Centro</i>	<i>11.095.811</i>	<i>19,3</i>	<i>870.472</i>	<i>12,2</i>	<i>7,9</i>	<i>7,2</i>
Abruzzo	1.276.201	2,2	210.539	2,9	16,5	14,0
Molise	324.865	0,6	81.757	1,1	25,2	7,1
Campania	5.761.161	10,1	1.399.601	19,6	24,3	6,4
Puglia	4.069.041	7,1	947.684	13,3	23,3	8,5
Basilicata	600.694	1,0	148.502	2,1	24,7	11,2
Calabria	2.027.066	3,5	619.449	8,7	30,6	7,2
Sicilia	5.041.499	8,8	1.163.987	16,3	23,1	6,1
Sardegna	1.633.633	2,8	314.900	4,4	19,3	8,8
<i>Mezzogiorno</i>	<i>20.734.160</i>	<i>36,1</i>	<i>4.886.419</i>	<i>68,4</i>	<i>23,6</i>	<i>3,1</i>
Italia	57.497.553	100,0	7.139.673	100,0	12,4	2,5

Fonte: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*

La media nazionale è la risultante di situazioni differenziate nelle tre ripartizioni territoriali: nel Mezzogiorno 2 famiglie su 10 vivono in condizione di povertà relativa, mentre nel Nord questa proporzione scende a una famiglia su 20; il Centro si colloca in una posizione prossima a quella del Nord con un'incidenza di povertà relativa pari al 6,7%. Nel Nord la realtà con minore incidenza di famiglie povere le situazioni regionali appaiono alquanto diverse: i valori più bassi si riscontrano in Lombardia (3,7%) e in Veneto (3,9%) che presentano incidenze di povertà significativamente più contenute rispetto a quelle del Trentino-Alto Adige (9,9%), del Friuli-Venezia Giulia (9,8%) e del Piemonte (7%). Nel Centro l'unica differenza significativa è quella osservata tra il Lazio (7,8%) e le Marche (4,9%), dato che l'incidenza di quest'ultima è prossima a quella delle regioni settentrionali con i valori più bassi. In tutte le regioni

del Mezzogiorno, invece, l'incidenza è significativamente più elevata rispetto al resto d'Italia; la situazione migliore è quella rilevata in Sardegna che, con un valore pari al 17,1%, mostra una diffusione della povertà decisamente minore rispetto a regioni come la Campania (23,5%), il Molise (26,2%), la Basilicata (26,9%) e la Calabria (29,8%) dove si riscontrano le situazioni di povertà più gravi.

Posto pari a 100 il totale delle famiglie povere, 66 risiedono nel Mezzogiorno che invece ospita solo il 32,6% delle famiglie italiane. È da segnalare in particolare la situazione della Campania, dove risiede ben il 18,4% delle famiglie povere, pari a oltre 450 mila famiglie, per un totale di circa un milione e 400 mila individui.

Complessivamente in Italia gli individui poveri sono circa 7 milioni 140 mila, il 12,4% delle persone residenti. La maggiore incidenza di povertà tra gli individui, rispetto a quella tra le famiglie, conferma l'accentuata fragilità economica delle famiglie numerose. Il fenomeno si riscontra in gran parte delle regioni, con particolare evidenza nel Lazio e nel Trentino-Alto Adige. Al contrario in Abruzzo, Molise e Basilicata, con valori dell'incidenza di povertà tra gli individui inferiori a quelli dell'incidenza tra le famiglie, la povertà relativa sembra colpire con maggior frequenza le famiglie meno numerose, costituite spesso da anziani soli o in coppia.

Accanto alle tradizionali misure di povertà, è possibile considerare altri indicatori di carattere oggettivo che misurano il disagio della famiglia indipendentemente dal livello di consumo o di reddito, oltre che a misure soggettive che informano sulla percezione del disagio da parte delle famiglie.

Un primo gruppo di indicatori permette di fornire un quadro delle aree territoriali maggiormente caratterizzate da situazioni di disagio abitativo. Il 16,3% delle famiglie residenti in Italia dichiara di avere almeno un problema abitativo legato a: scarsa luminosità, infiltrazioni di acqua, infissi o pavimenti fatiscenti. I problemi dell'abitazione sono particolarmente avvertiti tra le famiglie povere: il 25,8% ha dichiarato almeno un problema di questo tipo, contro il 15,1% di quelle non povere. Inoltre, il disagio abitativo è più forte tra le famiglie povere residenti nelle regioni meridionali: le quote più elevate si trovano in Basilicata (34,1%) e Sardegna (33,3%).

Un indicatore che descrive ulteriormente le condizioni di vita delle famiglie è la difficoltà di acquisto di alcuni beni e servizi essenziali come cibo, utenze per l'abitazione (gas, luce, telefono ecc.) o cure mediche. In effetti, le spese per consumo danno conto, in misura largamente deduttiva, delle difficoltà cui deve far fronte la famiglia scegliendo, ad esempio, di rimandare le cure mediche, rinunciare all'acquisto di abiti, comprimere le spese legate all'uso del telefono o dei trasporti. Da tenere in considerazione, comunque, il fatto che in alcuni contesti territoriali o per alcune tipologie di famiglie gli stili di vita sono molto diversi e le difficoltà possono essere percepite con minore gravità o addirittura rientrare nella quotidianità, tanto da non condizionare il giudizio positivo sul proprio tenore di vita. Il pagamento di utenze domestiche è la spesa per la quale è maggiore la percentuale di famiglie che dichiara difficoltà: circa il 9% delle famiglie riferisce di non aver avuto denaro per affrontare questa spesa almeno in qualche occasione.

Tabella 3 - Famiglie che dichiarano alcuni problemi in relazione all'abitazione in cui vivono per tipo di problema, condizione di povertà e per area geografica. Anno 2002 (valori percentuali)

Area geografica	Scarsa luminosità	Infiltrazioni di acqua	Infissi o pavimenti fatiscenti	Almeno un problema		
				famiglie povere	famiglie non povere	totale
Piemonte	9,3	7,9	4,2	30,8	15,4	16,4
Valle d'Aosta	5,6	3,3	3,1	*	8,0	8,7
Lombardia	6,5	7,6	3,7	24,6	13,2	13,6
Trentino-Alto Adige	5,2	5,6	6,1	15,1	12,6	12,8
<i>Bolzano</i>	6,2	7,5	10,7	*	17,0	17,8
<i>Trento</i>	4,3	3,9	1,9	*	8,5	8,4
Veneto	5,5	10,3	3,6	24,4	15,0	15,4
Friuli-Venezia Giulia	4,6	9,9	4,4	26,5	12,5	13,9
Liguria	9,5	4,6	2,6	20,3	12,9	13,3
Emilia-Romagna	5,1	8,7	3,6	19,1	13,1	13,4
<i>Nord</i>	6,7	8,1	3,8	24,5	13,7	14,3
Toscana	7,3	6,3	3,5	17,3	13,1	13,3
Umbria	8,6	9,5	4,8	19,6	17,4	17,5
Marche	6,0	8,9	3,4	27,0	14,1	14,7
Lazio	10,5	7,2	4,6	23,8	15,0	15,7
<i>Centro</i>	8,8	7,3	4,1	21,9	14,4	14,9
Abruzzo	7,4	7,1	3,2	16,9	13,8	14,3
Molise	11,5	10,5	5,0	27,2	16,9	19,6
Campania	13,4	6,3	5,7	28,2	16,2	19,1
Puglia	9,7	6,7	4,6	19,8	15,4	16,4
Basilicata	14,9	10,0	5,3	34,1	20,0	23,8
Calabria	12,0	11,4	5,8	26,5	20,2	22,1
Sicilia	14,4	10,2	6,1	30,6	21,5	23,5
Sardegna	12,8	14,7	6,1	33,3	21,5	23,5
<i>Mezzogiorno</i>	12,4	8,8	5,4	26,9	18,2	20,1
Italia	8,9	8,1	4,4	25,8	15,1	16,3

* Il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*

Tabella 4 - Famiglie che spesso o qualche volta hanno avuto difficoltà per comprare cibo necessario, pagare bollette, sostenere spese per cure mediche, per condizione di povertà e per area geografica - Anno 2002 (valori percentuali)

Area geografica	Comprare cibo necessario	Pagare bollette	Pagare spese cure mediche	Almeno una difficoltà		
				famiglie povere	famiglie non povere	totale
Piemonte	3,3	7,0	4,9	19,2	8,5	9,2
Valle d'Aosta	*	1,7	1,7	*	2,8	2,7
Lombardia	2,5	4,4	2,8	15,0	6,0	6,3
Trentino-Alto Adige	1,8	2,2	1,3	*	3,2	3,3
<i>Bolzano</i>	2,8	3,0	1,8	*	4,7	4,6
<i>Trento</i>	*	*	*	*	1,9	2,2
Veneto	2,6	4,8	3,2	13,2	6,2	6,5
Friuli-Venezia Giulia	1,7	4,5	3,5	17,1	4,5	5,8
Liguria	2,1	3,9	3,7	*	5,3	6,0
Emilia-Romagna	2,0	4,1	2,2	14,3	4,5	4,9
<i>Nord</i>	2,5	4,7	3,2	15,3	6,0	6,5
Toscana	2,1	6,0	3,9	16,7	6,8	7,3
Umbria	1,2	4,1	3,4	*	5,8	5,9
Marche	2,0	4,2	2,8	*	5,3	5,7
Lazio	4,3	11,7	6,8	23,1	12,7	13,5
<i>Centro</i>	3,0	8,3	5,1	19,2	9,3	9,9
Abruzzo	1,5	8,7	3,2	12,5	8,9	9,6
Molise	4,9	9,7	5,4	16,6	8,5	10,6
Campania	5,8	15,5	11,3	30,3	14,6	18,3
Puglia	3,8	11,3	8,5	19,6	13,5	14,8
Basilicata	4,5	12,7	8,1	20,9	12,5	14,7
Calabria	5,2	14,4	8,7	20,3	15,2	16,7
Sicilia	7,8	22,7	16,8	37,3	23,1	26,1
Sardegna	6,9	12,0	6,8	22,3	13,2	14,8
<i>Mezzogiorno</i>	5,6	15,5	10,8	26,7	15,9	18,4
Italia	3,6	8,9	6,0	23,3	9,5	11,0

* Il dato non risulta significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Fonte: ISTAT, *La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002*

La quota di famiglie che dichiara di aver avuto almeno una difficoltà tra le diverse tipologie di spese considerate è pari all'11%, ma aumenta in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno. La percentuale di famiglie con almeno una difficoltà è del 9,5% tra i non poveri, ma è più del doppio tra i poveri (23,3%). Tra i poveri, la difficoltà per l'acquisizione di beni e servizi essenziali sembra legata alla tipologia familiare: i nuclei familiari che più degli altri, spesso o qualche volta, non hanno avuto i soldi per comprare cibo necessario, pagare bollette o sostenere spese per cure mediche sono le coppie con almeno tre figli (19%), seguite dai monogenitore (15,4%) e dalle persone anziane (13,9%). Nel gruppo delle famiglie povere che dichiarano difficoltà si evidenziano quelle composte da coppie con tre o più figli (33,9%) e da persone sole giovani-adulte (33,9%), i monogenitore (33,3%) e le coppie senza figli in cui la persona di riferimento ha meno di 65 anni (22,2%).

Tabella 5 - Famiglie che spesso o qualche volta hanno avuto almeno una difficoltà a comprare cibo necessario, pagare bollette, sostenere spese per cure mediche, per condizione di povertà e tipologia familiare - Anno 2002 (valori percentuali)

Tipologia familiare	Famiglie povere	Famiglie non povere	Totale
Persona sola con meno di 65	33,9	10,9	11,6
Persona sola con 65 anni e più	18,5	13,2	13,9
Coppia senza figli con p.r. con meno di 65	22,2	6,7	7,5
Coppia senza figli con p.r. con 65 anni e più	17,4	8,3	9,8
Coppie con 1 figlio	20,7	6,5	7,6
Coppie con 2 figli	21,1	8,5	10,1
Coppie con 3 e più figli	33,9	14,1	19,0
Monogenitore	33,3	13,1	15,4
Altra tipologia	26,8	9,0	11,8
Italia	23,3	9,5	11,0

p.r.: persona di riferimento

Fonte: ISTAT, La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane. Anno 2002

La povertà e l'esclusione sociale tra i minori

Gli effetti dell'insufficiente dotazione di risorse economiche, culturali e relazionali che caratterizza la condizione di chi è povero risultano, inesorabilmente, ancor più amplificati nel caso delle famiglie con figli minori, siano essi ancora nella fase dell'infanzia o nell'adolescenza. Condizioni di povertà sperimentate nella prima fase del ciclo di vita tendono, di fatto, a condizionare e compromettere tutta la carriera educativa e lavorativa degli individui, con il rischio di accentuare e cronicizzare gli svantaggi di partenza. In assenza di incisive e durature politiche di prevenzione e di rimozione dei fattori d'emarginazione, si ottiene così un risultato esattamente opposto agli intenti promozionali nei confronti delle risorse umane che rappresentano uno dei tratti tipici delle culture politico-sociali europee.

In presenza di legami diretti tra la povertà dei minori e le scarse opportunità di formazione e di qualificazione professionale è risultato abbastanza naturale sviluppare una ricognizione approfondita sui generi di vulnerabilità che si creano e si riproducono a livello del sistema formativo, al quale compete un ruolo strategico nell'ambito delle politiche finalizzate alla riduzione delle disuguaglianze ereditate dalle famiglie di origine e dal background di provenienza.

A questa problematica di ordine generale è opportuno aggiungere due altre questioni altrettanto cruciali per una parte consistente del mondo minorile: il lavoro e l'immigrazione. Alcuni studi e molteplici esperienze d'intervento sociale confermano che anche nei Paesi industriali avanzati e specificamente nel nostro Paese persiste il problema del lavoro non tutelato dei minori. Ancor più rilevante sul piano quantitativo – sia oggi sia in prospettiva – è la particolare situazione di vulnerabilità culturale e sociale cui vanno incontro i minori immigrati, tanto più che il loro numero è cresciuto costantemente nell'ultimo decennio e tenderà a crescere anche nei prossimi anni.

Un primo aspetto conoscitivo utile a inquadrare il problema della povertà tra i minori in Italia riguarda la composizione demografica della popolazione italiana, distinta per tipologia familiare e area geografica di residenza. La tavola 6 evidenzia la tipologia familiare in cui i minori di 18 anni sono inseriti: più del 90% dei minori vive con entrambi i genitori, una percentuale leggermente più alta nel Mezzogiorno rispetto al Centro-nord. La probabilità di vivere con un solo genitore tende ad aumentare al crescere dell'età del figlio, anche se pochissimi sono i minori che vivono con il solo padre.

Tabella 6 - Figli minori per classe d'età, tipologia familiare e ripartizione territoriale. Medie anni 2000-2001 (per 100 minori)

Classe d'età	Coppia con figli	Monogenitore maschio	Monogenitore femmina	Totale
Nord				
0-6 anni	93,3	0,5	6,3	100,0
7-12 anni	91,9	0,8	7,3	100,0
13-17 anni	89,4	1,4	9,2	100,0
Totale	91,7	0,9	7,4	100,0
Centro				
0-6 anni	90,5	0,6	8,9	100,0
7-12 anni	89,2	0,9	9,9	100,0
13-17 anni	88,6	2,0	9,3	100,0
Totale	89,5	1,1	9,3	100,0
Mezzogiorno				
0-6 anni	94,9	0,5	4,7	100,0
7-12 anni	94,2	0,8	5,0	100,0
13-17 anni	91,6	1,6	6,7	100,0
Totale	93,6	0,9	5,4	100,0
Italia				
0-6 anni	93,5	0,5	6,1	100,0
7-12 anni	92,4	0,8	6,7	100,0
13-17 anni	90,3	1,6	8,1	100,0
Totale	92,2	0,9	6,9	100,0

Fonte: ISTAT

Tabella 7 - Rischio, persistenza ed intensità della povertà delle persone di 0-17 anni. Variabile di riferimento: Reddito - Anni 1998 e 1999 (valori percentuali)

	1998		1999	
	0-17 anni	totale	0-17 anni	totale
Rischio di povertà	22,0	18,0	25,3	18,4
Rischio di povertà persistente	14,3	11,2	15,4	11,5
Intensità della povertà	30,0	27,3	30,6	26,2
Rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali:				
<i>pensioni e trasferimenti assistenziali</i>	27,9	40,8	31,7	42,0
<i>solo trasferimenti assistenziali</i>	24,4	20,9	27,8	20,9

Fonte: ISTAT, Panel europeo sulle famiglie, udb 1-7. Anni 1999-200

Tabella 8 - Rischio della povertà delle persone di 0-17 anni. Variabile di riferimento: Consumi Anni 1999, 2001 e 2002 (valori percentuali)

Area geografica	1999		2001		2002	
	0-17 anni	totale	0-17 anni	totale	0-17 anni	totale
Rischio di povertà	16,2	13,1	17,1	13,6	15,3	12,4

Fonte: ISTAT, Indagine sui Consumi delle Famiglie

Le tavole 7 e 8 riassumono gli indicatori di povertà, ponendo una maggiore attenzione ai soggetti con meno di 18 anni. In particolare la tavola 7 segnala come i minori abbiano un maggior rischio di povertà, una maggiore persistenza nella povertà e una maggiore intensità della stessa; i trasferimenti sociali, sia quelli pensionistici sia quelli di altra natura, sono poi particolarmente poco efficaci nel ridurre il rischio di povertà nel loro caso. Il maggior rischio di povertà è evidente considerando l'informazione sia in base ai redditi, sia in base ai consumi.

La curva di povertà per classi di età degli individui ha in effetti un andamento a U, con valori massimi – intorno al 16-17% per le due classi estreme, la più giovane (fino a 18 anni) e la più anziana (65 anni e più) e valori minimi e inferiori alla media nelle età intermedie 35-64 anni (11,5%).

La povertà tra i minori assume dimensioni ancora più accentuate se è accompagnata dalla ricorrenza di almeno una delle caratteristiche discriminanti l'universo dei poveri nel nostro Paese ovvero la residenza nel Mezzogiorno, l'elevata ampiezza familiare o la mancanza di occupazione della persona di riferimento della famiglia. Così, ad esempio, nel Mezzogiorno area geografica dove si concentra quasi il

Tabella 9 - Incidenza della povertà relativa per ripartizione geografica ed età degli individui. Anni 1997-2001 (valori percentuali)

Classe d'età	Nord			Centro			Mezzogiorno			Italia										
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001					
Fino a 18 anni	6,0	6,1	5,2	7,4	6,4	6,9	8,9	9,5	11,2	10,9	27,9	27,3	28,1	27,1	28,8	16,1	16,2	16,2	16,7	17,0
19 - 34 anni	4,6	4,9	4,1	5,3	3,9	6,3	7,1	8,1	9,8	8,7	24,2	24,4	23,4	25,0	26,0	12,4	12,7	12,4	13,8	13,1
35 - 64 anni	4,5	4,3	3,8	4,5	4,4	5,4	6,5	7,7	8,4	8,4	22,5	20,9	22,7	23,2	23,1	10,7	10,3	11,0	11,5	11,5
65 anni e più	10,2	9,5	8,2	8,6	7,8	9,1	11,3	13,5	15,4	11,8	29,3	29,6	29,4	29,3	30,3	16,0	16,1	16,1	16,7	15,8

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2001

Tabella 10 - Povertà relativa tra le famiglie con minori per ripartizione geografica - Anno 2001 (valori in migliaia di unità e percentuali)

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Famiglie con minori povere	146	14,7	122	12,3	722	72,9	990	100,0
Famiglie con minori residenti	2.650	40,8	1.192	18,4	2.651	40,8	6.492	100,0
Minori poveri	242	14,2	190	11,1	1.274	74,7	1.706	100,0
Minori residenti	3.839	38,4	1.784	17,8	4.375	43,8	9.998	100,0
Incidenza della povertà (%)								
Famiglie con minori povere / totale famiglie con minori	-	5,5	-	10,3	-	27,2	-	14,8
Minori poveri / totale minori	-	6,3	-	10,6	-	29,1	-	17,0
Intensità della povertà (%)								
Famiglie con minori	-	16,0	-	17,3	-	22,7	-	21,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie 2001

73% delle famiglie povere con minori il 29,1% dei minorenni e il 27,2% delle famiglie con minori, sono povere, contro indici d'incidenza pari rispettivamente al 26,2% e al 24,3% se calcolati sul complesso di individui presenti in Italia.

Anche l'analisi rispetto al profilo delle famiglie segnala che il rischio di essere povero è correlato alla presenza di minori e aumenta al crescere del loro numero dei minori: il complesso delle famiglie con minori, poco meno di 6,5 milioni, mostra in effetti indici di povertà più elevati rispetto a quelli del totale delle famiglie (14,8% rispetto alla media del 12%), mentre il 25% delle coppie con almeno tre figli al di sotto dei 18 anni e il 19,6% delle altre tipologie familiari con minori si trova in stato di povertà relativa, a fronte di valori più contenuti tra le coppie con un solo figlio minorenne (9,8%).

Tabella 11 - Incidenza della povertà per tipologia familiare - Anni 1997-2001 (valori percentuali)

	Italia				
	1997	1998	1999	2000	2001
Persona sola	11,2	10,0	10,1	9,3	9,0
Coppia	10,9	10,7	10,9	11,7	10,9
Coppia con un figlio minore	9,6	9,0	8,0	10,0	9,8
Coppia con due figli minori	14,9	16,5	15,4	15,9	15,3
Coppia con tre o più figli minori	24,4	26,7	26,1	26,0	25,1
Monogenitore con solo figli minori	13,5	9,6	11,0	11,4	12,2
Monogenitore con solo figli maggiori	11,0	11,9	14,3	12,7	12,5
Coppia con solo figli maggiori	10,2	10,9	10,7	11,1	11,0
Altre tipologie familiari con minori	16,8	16,3	18,1	19,4	19,6
Altre tipologie familiari senza minori	13,1	13,7	14,6	15,7	15,8
Totale	12,0	11,8	11,9	12,3	1,0

Tabella 12 - Famiglie con minori residenti e famiglie con minori povere e non povere per tipologia familiare. Anno 2001 (valori in migliaia di unità e percentuali)

	Famiglie con minori residenti		Famiglie con minori povere		Famiglie con minori non povere	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Coppia con un figlio minore	1.975	30,4	194	19,9	1.781	32,4
Coppia con due figli minori	2.087	32,1	319	32,2	1.768	32,1
Coppia con tre o più figli minori	414	6,4	104	10,5	310	5,6
Monogenitore	292	4,5	36	3,6	256	4,7
Altre famiglie con minori	1.724	26,6	337	34,0	1.387	25,2
Totale	6.492	100,0	990	100,0	5.502	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2001

Non è irrilevante notare che nel periodo 1997-2001 la tendenza alla crescita nell'incidenza della povertà si registra solo tra le tipologie familiari con individui non ancora maggiorenni. La particolare fragilità economica delle coppie con tre figli minorenni si ricava anche dall'esame della tavola 12 che evidenzia come tale tipologia sia presente in termini proporzionalmente superiori all'interno del gruppo di famiglie povere (10,5%) rispetto ai due gruppi di famiglie con minori residenti (6,4%) e di famiglie con minori non povere (5,6%). Al contrario le coppie con due figli minori, pur costituendo un terzo delle famiglie povere, assumono lo stesso peso anche all'interno del totale delle famiglie, siano esse il complesso di quelle residenti o di quelle non povere.

Una delle caratteristiche suscettibili di contrastare o perlomeno attenuare la povertà tra i minori è la presenza di più percettori di reddito all'interno del nucleo familiare. Quando almeno due persone della famiglia percepiscono un reddito, gli indici d'incidenza appaiono di quattro volte inferiori tra le coppie con un solo figlio (4,3% contro 17,1%), diminuiscono di tre volte nel caso di due figli (7,3% contro 22,4%) e si riducono a circa la metà nei nuclei con tre o più figli (14,3% contro 30,8%).

Tabella 13 - Incidenza della povertà per tipologia familiare e numero di percettori di reddito. Anno 2001 (valori percentuali)

	0-1 percettore	2 o più percettori	Italia
Persona sola	9,0	-	9,0
Coppia	11,8	10,4	10,9
Coppia con un figlio minore	17,1	4,3	9,8
Coppia con due figli minori	22,4	7,3	15,3
Coppia con tre o più figli minori	30,8	14,3	25,1
Monogenitore con solo figli minori	12,3	*	12,2
Monogenitore con solo figli maggiori	20,6	8,5	12,5
Coppia con solo figli maggiori	17,9	8,8	11,0
Altre tipologie familiari con minori	28,5	13,9	19,6
Altre tipologie familiari senza minori	30,7	12,6	15,8
Totale	14,3	9,4	12,0

* valore non significativo a motivo della scarsa numerosità

Fonte: ISTAT, Indagine sui consumi delle famiglie 2001

Uno dei fattori ritenuti corresponsabili nel determinare condizioni di povertà è l'assenza di uno dei due coniugi all'interno della famiglia; i dati per l'Italia confermano solo parzialmente questa ipotesi. I nuclei monogenitore con solo figli minori presentano un'incidenza della povertà superiore, seppur di poco, alla media nazionale (12,2%) contro (12%). A questo riguardo, è opportuno ricordare che, sebbene anche in Italia la condizione di genitore solo coincida spesso con monogenitori madri a differenza di altri Paesi (specie quelli anglosassoni), essa riguarda prevalentemente vedove, separate e divorziate, non nubili e donne adulte, non adolescenti o

comunque molto giovani, che corrono maggiormente il rischio di non avere né una formazione professionale adeguata, né un'esperienza lavorativa significativa. Se a questo si aggiunge il fatto che nel nostro Paese l'instabilità coniugale riguarda soprattutto coppie in cui entrambi i coniugi lavorano e appartengono ai ceti sociali medio-alti e più istruiti, si comprende come tra le famiglie monogenitore giovane la vulnerabilità alla povertà sia ancora un fenomeno contenuto.

L'assenza del coniuge incide, più che tra i nuclei monogenitore, soprattutto sulle altre tipologie familiari, in particolare sulle famiglie estese con minori, che presentano tassi di povertà più che doppi rispetto alla media nazionale e pari al 28,5%. Si potrebbe persino ipotizzare che vivere con altri parenti, per lo più i propri genitori, sia la scelta più o meno obbligata dei genitori soli poveri.

Ovviamente la condizione occupazionale dei genitori è un fattore cruciale nel determinare il rischio di povertà dei minori. L'evidenza empirica segnala come spesso non sia sufficiente che un solo genitore sia occupato per proteggere dalla povertà, bensì solo nel caso in cui entrambi i genitori lavorano, i figli possono ragionevolmente contare su un potente strumento di protezione dalla povertà. Nella tabella 13 possiamo trovare una conferma di quanto affermato: essa, infatti, mostra che se il coniuge non lavora, l'incidenza della povertà sale a livelli in alcuni casi anche doppi rispetto al dato medio nazionale. È significativo tuttavia come, anche per le famiglie più svantaggiate (coppie con almeno due figli minorenni e altre famiglie con minori) il fatto che il coniuge sia occupato riduce in modo significativo i tassi di povertà che scendono al di sotto del 15%.

Il rischio di povertà per i minori è massimo quando nessuno degli adulti con cui vivono è occupato: i minori in tali condizioni erano il 7% nel 2002, in diminuzione rispetto a cinque anni prima. Particolarmente significativo il gap tra il Mezzogiorno e il resto del Paese e, soprattutto, tra i minori che vivono in famiglie con persona di riferimento donna (di solito, famiglie monogenitoriali) e le altre tipologie familiari.

Tabella 14 - Popolazione 0-17 anni che vive in famiglie in cui nessuno risulta occupato^(a) per sesso del capofamiglia e ripartizione territoriale Anni 1997, 2001 e 2002 (valori in percentuale delle persone della stessa età, sesso del capofamiglia e ripartizione territoriale)

	1997			2001			2002		
	p.r. maschio	p.r. femmina	Totale	p.r. maschio	p.r. femmina	Totale	p.r. maschio	p.r. femmina	Totale
Nord	2,1	15,5	3,3	1,7	10,8	2,8	1,7	11,1	2,9
Centro	2,9	20,2	4,5	2,6	14,7	4,1	2,5	16,4	4,5
Mezzogiorno	12,1	46,0	14,3	9,7	35,3	11,6	9,6	35,5	11,7
Italia	6,9	27,9	8,5	5,5	19,7	6,9	5,4	20,1	7,0

^(a) dal computo sono esclusi gli individui di età compresa tra i 18 e i 24 anni appartenenti a famiglie anagrafiche composte esclusivamente da studenti a tempo pieno.

p.r.: persona di riferimento

Fonte: ISTAT, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro

Povert  ed esclusione sociale

Le famiglie con figli minori hanno non solo una probabilit  pi  elevata rispetto a tutte le altre di essere povere, ma di rimanerle a lungo. La povert , quindi, colpisce la vita dei minori due volte: peggiorandone la condizione durante l'infanzia e l'adolescenza e riducendone le opportunit  nel corso della vita da adulti.

Glossario

Linea di povert  standard (relativa):

per una famiglia di due componenti   pari alla spesa media pro capite nel Paese. Nel 2002 questa spesa   risultata pari a 823,45 euro mensili.

Errore relativo:

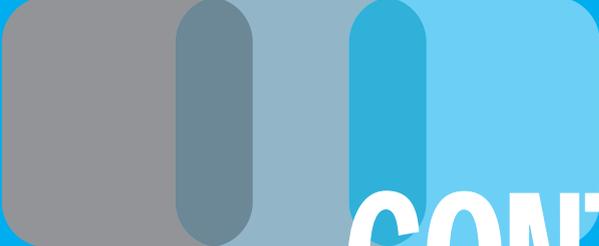
l'Indagine sui consumi delle famiglie osserva solo un campione della popolazione, quindi le stime sono affette da un errore (campionario) che pu  essere stimato.   cos  possibile definire un intervallo del valore rilevato (intervallo di confidenza) che comprende, con una probabilit  del 95%, il valore che si otterrebbe osservando l'intera popolazione.

Incidenza della povert :

si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povert  e il totale delle famiglie residenti.

Intensit  della povert :

misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere   al di sotto della soglia di povert .



CONTESTI E ATTIVITÀ

Avvertenza

La sezione raccoglie esperienze di lavoro significative nel campo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Chi è interessato può inviare la propria segnalazione utilizzando l'apposita scheda informativa reperibile nel sito web del Centro nazionale alla pagina <http://www.minori.it/esperienze/index.jsf> o contattando la segreteria del Centro nazionale: tel. +39 055 2037343, e-mail cnda@minori.it

Esperienze nel mondo

Separated Children in Europe Programme (Programma minori non accompagnati in Europa) - Promozione, crescita della consapevolezza e attuazione delle buone pratiche*

Ente esecutore

Il Separated Children in Europe Programme (SCEP), è una iniziativa congiunta di alcuni membri di International Save the Children Alliance (Svezia, Norvegia, Danimarca, Regno Unito e Italia) e dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR). Il Programma è stato avviato nel 1997 ed è basato sui mandati e le aree di competenza complementari delle due organizzazioni; International Save the Children Alliance mira alla piena realizzazione dei diritti del fanciullo; UNHCR ha la responsabilità di assicurare la protezione dei minori rifugiati e di quelli che richiedono asilo. Fondamentale per il Programma è la piena attuazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo.

Il Programma ha sviluppato ed esteso una rete di *partnership* di 28 organizzazioni non governative (ONG) europee; si veda per contatti il sito web: www.separate-children-europe-programme.org

Coordinatore del Programma

Lise Bruun • Save the Children Danimarca
Rosenørns Allé, DK-1634 Copenaghen V
telefono +45 3524 8524 • fax +45 35 39 1119 • e-mail LBR@redbrnet.dk

Budget

Per il 2004: 418.000,00 euro finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati e da Save the Children Svezia, Norvegia, Danimarca, Regno Unito e Italia

Luogo e durata del progetto

28 Paesi europei, avviato nel 1997

Documentazione

www.separated-children-europe-programme.org

Obiettivi e attività

L'obiettivo generale del Programma è quello di promuovere un più ampio riconoscimento e una maggiore attuazione dei diritti dei minori non accompagnati e di favorire l'innalzamento degli standard in tutti i servizi, nelle politiche e nelle pratiche che hanno un impatto su questi minori. Il Programma mira a intervenire in tre ambiti tra loro correlati: il bisogno di protezione internazionale per i minori non accompagnati, la necessità di assicurare che siano pienamente affrontati i diritti al

* Le informazioni contenute in questa scheda sono state fornite dall'organizzazione Separated Children in Europe Programme (SCEP).

benessere e allo sviluppo di questi e l'importanza della partecipazione e il rafforzamento della condizione dei minori non accompagnati.

Per realizzare i diritti dei minori non accompagnati che sono entrati in Europa, il Programma intende stabilire una politica condivisa e un impegno per le migliori pratiche a livello nazionale ed europeo.

Il progetto comprende le seguenti attività:

- accrescere la consapevolezza all'interno della società civile e migliorare la base delle conoscenze di tutti gli operatori che vengono in contatto con i minori non accompagnati;
- influire sulla legislazione e le politiche esistenti ed emergenti promuovendo l'elaborazione di politiche accessibili, comprensibili e trasparenti nel rispetto dei diritti dei minori non accompagnati;
- sviluppare tra gli operatori adeguate capacità per un lavoro efficace con i minori non accompagnati, basato sui diritti;
- migliorare significativamente la consapevolezza delle capacità e della partecipazione dei minori non accompagnati.

Il Programma ha portato all'elaborazione di uno *Statement of Good Practice* in cui si individuano una serie di buone pratiche che delineano le politiche e gli interventi necessari per attuare e proteggere i diritti dei minori non accompagnati in Europa e i principi a fondamento delle buone pratiche stesse. Lo *Statement* è stato realizzato principalmente sulla base di tre documenti: la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo (1998), le Linee guida sulle politiche e le procedure in materia di minori non accompagnati richiedenti asilo, realizzato dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (febbraio 1992) e il *Position Paper* sui minori rifugiati elaborato del Consiglio europeo sui rifugiati e gli esiliati (novembre 1996). Nel 2004 sarà pubblicata una edizione rivista dello *Statement*.

Monitoraggio e valutazione dei risultati

Una prima valutazione delle politiche e delle pratiche nazionali in conformità a quanto disposto nello *Statement of Good Practice* è stata realizzata in tutti i Paesi partecipanti. Successivamente nel 2003 tale valutazione è stata aggiornata per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE e la Croazia e a questa ha fatto seguito un'analisi comparativa¹.

Le politiche dell'UE sono regolarmente monitorate e nel 2003 è stato, a tale proposito, pubblicato un rapporto sulle variazioni delle politiche a livello UE dal 1999 a favore dei minori non accompagnati².

La relazione biennale dei Paesi partecipanti, è stata pubblicata nel Bollettino SCEP, mentre nel 2002 è stata fatta una valutazione del Programma e nel 2004 sarà avviata una valutazione sull'impatto di quest'ultimo.

¹ Tali documenti sono disponibili sul sito web: www.separated-children-europe-programme.org

² Anche questo testo è disponibile sul sito web: www.separated-children-europe-programme.org

Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese d'origine delle vittime della tratta*

Ente esecutore

IOM (International Organization for Migration)
Via Nomentana 62, Roma
telefono 06 44231428 • fax 06 4402533
Referente: Emila Markgjonaj (emarkgjonaj@iom.int, telefono 06 44186240)

Budget

284.051,00 euro

Luogo e durata del progetto

Un anno: 1° aprile 2003 - 31 marzo 2004 (seconda annualità).
Il progetto è gestito dall'ufficio IOM di Roma e la reintegrazione è seguita dalle missioni IOM dei vari Paesi d'origine dei beneficiari del progetto.
80 vittime di tratta assistite nel corso dell'anno.

Documentazione

<http://www.iom.int>

Obiettivi e attività

Il *Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese d'origine delle vittime della tratta* mira ad assistere le vittime di tratta a scopo di sfruttamento, tra cui sono presenti anche minori. Il progetto si pone a completamento della strategia complessa e diversificata che il Governo italiano persegue nel contrastare la tratta degli esseri umani e proteggere le vittime e che riconosce l'art. 18 del Testo unico sull'immigrazione (DLGS 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) – che istituisce i progetti di protezione sociale – quale uno degli strumenti privilegiati di tale azione di contrasto.

Le attività condotte hanno comportato un'intensa opera di consolidamento, allargamento e raccordo con la rete operativa di ONG e associazioni di volontariato – e in particolare con gli operatori sociosanitari iscritti nell'apposito registro per l'art. 18 – con amministrazioni quali prefetture, questure, aziende USL, enti locali, forze dell'ordine, ambasciate a cui si rivolgono o vengono segnalate donne e minori stranieri vittime di tratta, sfruttamento o abuso.

L'IOM assiste le vittime definendone il profilo psicosociale allo scopo di meglio identificare i percorsi riabilitativi da seguire nel Paese d'origine, grazie alla rete degli uffici IOM nei Paesi d'origine (*focal point* anti-tratta), organizza il trasferimento internazionale e la prima accoglienza nel Paese d'origine. All'arrivo delle ragazze,

* Le informazioni contenute in questa scheda sono state fornite da IOM, International Organization for Migration (Organizzazione internazionale per le migrazioni).

assistite da personale specializzato in campo psicologico, sanitario e legale, viene avviato il processo di reintegrazione (seconda accoglienza, formazione, avvio al lavoro, reinserimento in famiglia, ove possibile), per un periodo minimo di 6 mesi dal momento del rientro in patria.

Il programma comprende le seguenti attività.

- Valutazione dell'opportunità e della fattibilità del rientro attraverso opportuno *counseling* psicosociale in collaborazione con le ONG o associazioni di riferimento.
- Ritorno assistito nel Paese d'origine e inserimento in famiglia o in strutture idonee.
- Sostegno al reinserimento lavorativo dipendente o autonomo grazie a un supporto economico strutturato in borse-lavoro.
- Assistenza psicosociale, medica e legale.
- Formazione professionale.
- Inserimento in corsi scolastici e/o educativi.

Il programma si articola nelle seguenti fasi.

• **Segnalazione e valutazione del caso**

Gli operatori sociosanitari della rete dell'art. 18 – incluso il numero verde nazionale per le donne vittime di tratta – nonché associazioni, ONG/ONLUS, ASL, uffici stranieri, autorità locali, ambasciate, forze dell'ordine e ogni altro ente o soggetto che entri in contatto diretto con le donne e i minori stranieri soggetti a sfruttamento in Italia, possono segnalare all'IOM i casi che richiedono assistenza al ritorno. A seguito della segnalazione, ogni singolo caso viene esaminato e seguito da personale specializzato. Nel corso del colloquio con le interessate, oltre al profilo e alle storie personali, viene accertata l'effettiva volontà di rimpatriare. Con l'ausilio degli operatori degli uffici IOM nei Paesi d'origine (*focal point* anti-tratta), viene valutata l'opportunità del rientro in relazione al margine di rischio connesso e la praticabilità di un percorso di reintegrazione.

• **Piano di reintegrazione**

Una volta valutata l'opportunità e la fattibilità del rientro, si procede all'elaborazione di un progetto individuale di reinserimento socio-lavorativo nel Paese d'origine che, pensato insieme alla beneficiaria, tenga conto delle sue capacità e aspettative. Il piano di reintegrazione comprende, tra l'altro: assistenza medica, psicologica, legale; corsi di formazione scolastico-educativa e/o professionale; percorsi di reinserimento lavorativo (autonomo e/o dipendente), attraverso il meccanismo delle borse-lavoro.

• **Assistenza per l'ottenimento dei documenti di viaggio e organizzazione del viaggio**

I beneficiari del programma privi di documenti di identità vengono assistiti per ottenere dagli uffici consolari interessati il lasciapassare necessario per rientrare nel Paese d'origine.

• **Sostegno nel Paese d'origine**

Nel Paese d'origine, la realizzazione del piano di reintegrazione viene seguita dai *focal point* anti-tratta dello IOM che si occupano di assistere i beneficiari

del programma all'arrivo e predisporre l'accoglienza iniziale; mantenere rapporti con le famiglie d'origine ove opportuno; gestire progetti individuali di reinserimento sociolavorativo in stretta collaborazione con associazioni, ONG, enti, istituzioni e autorità locali.

Monitoraggio e valutazione dei risultati

Tale modello d'intervento ha dimostrato di costituire uno strumento efficace per un positivo reinserimento delle vittime della tratta nei Paesi d'origine. A tale riguardo, benché alcuni dei processi di reintegrazione siano tuttora in atto, è già possibile delineare alcune linee di orientamento. In particolare, la grande maggioranza delle vittime della tratta che sono state inserite nel progetto, ha perseguito progetti di reintegrazione volti alla piccola impresa, spesso a carattere familiare, con lo scopo di coinvolgere l'intero nucleo familiare nell'attività economica. Negozi di parrucchiera, officine meccaniche, piccole attività di commercializzazione di prodotti agricoli e alimentari sono tra gli esempi più ricorrenti di iniziative di microimprenditoria sostenute con il meccanismo delle borse-lavoro previsto dal Programma. In seconda battuta, la formazione professionale per un migliore inserimento lavorativo, ha interessato i settori dell'informatica e delle lingue straniere nonché delle attività commerciali (panetteria, cucina ecc.).

I risultati raggiunti con questo programma consentono di concludere che tali azioni rispondono a una serie di finalità diversificate:

- sostenere concretamente le finalità politiche dell'art. 18 del TU, attraverso un servizio specificamente dedicato all'assistenza al ritorno volontario e alla reintegrazione di donne e minori soggetti a sfruttamento in Italia;
- rafforzare la strategia italiana di contrasto del fenomeno e di protezione delle vittime creando significative sinergie con i programmi nazionali gestiti dalla rete degli operatori sociosanitari dell'art. 18 del TU, quale misura complementare ai progetti di integrazione sociale in Italia;
- consentire – attraverso la costante attività di *counseling* legale alle vittime – un più efficace raccordo transnazionale tra interventi di contrasto criminale al fenomeno;
- contribuire allo sviluppo di capacità locali nei Paesi d'origine volte a una migliore e più attiva gestione del fenomeno, in particolare verso il rafforzamento di strutture e servizi per l'accoglienza e l'assistenza delle vittime, attraverso la rete locale IOM dei *focal point* anti-tratta.

Gli 80 beneficiari del progetto in base alla provenienza sono così suddivisi: 52 dalla Romania, dieci dalla Nigeria, quattro dall'Ucraina, quattro dalla Bulgaria, cinque dalla Russia, tre dalla Moldavia, uno dalla Lettonia, uno dalla Polonia. Di questi dieci sono minori, di cui un ragazzo e nove ragazze tra i 16 e i 17 anni, provenienti per la maggior parte dalla Romania (otto ragazze e un ragazzo) e in un caso dalla Nigeria.

Contratto per un progetto di assistenza ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano e al loro rimpatrio assistito*

Ente esecutore

vis, Volontariato internazionale per lo sviluppo
Via Appia Antica 126, 00179 Roma
telefono 06 516291 • fax 06 51629299 • e-mail Vis@volint.it

Partner

Amici dei bambini (AiBi), Comitato europeo per la formazione e l'agricoltura (CEFA), Formazione professionale e cooperazione allo sviluppo (ENGIM, Ente nazionale Giuseppe del Murialdo), Associazione internazionale volontari laici (LVIA, Lay Volunteer International Association)

Ente finanziatore

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per l'immigrazione

Budget

Costo complessivo: 309.874,14 euro

Luogo e durata del progetto

Albania, da settembre 2002 a settembre 2003

Documentazione

Anche se non relative specificamente a questo progetto, si segnalano due ricerche condotte in Albania che hanno costituito una premessa fondamentale per il progetto:

- Minori a rischio di emigrazione clandestina: il caso Albania. Rapporto finale dell'indagine sociologica sui minori a rischio di emigrazione clandestina coordinata da Valeria Rossato del vis con il contributo del Dipartimento per gli affari sociali
- Atti dei due convegni internazionali *Minori migranti non accompagnati: il caso Albania - Italia. Analisi del fenomeno e strategie di intervento*, Roma 18 dicembre 2001 e Tirana 27 febbraio 2002, promossi dal vis.

Le due ricerche sono consultabili sul sito web: <http://www.volint.it/>

Obiettivi e attività

Il progetto *Contratto per un progetto di assistenza ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano e al loro rimpatrio assistito* è stato realizzato nel periodo settembre 2002 - settembre 2003 e ha inteso rispondere alla necessità di tutela e di protezione dei minori stranieri non accompagnati albanesi presenti in Italia attraverso lo svolgimento di indagini familiari sui minori e l'ideazione e realizzazione di microprogetti di reinserimento per quei minori raggiunti da provvedimento di rimpatrio assistito.

Il progetto ha realizzato le seguenti attività:

- conduzione di indagini familiari nel Paese d'origine dei minori stranieri non accompagnati albanesi presenti nel territorio italiano;

* Le informazioni contenute in questa scheda sono state fornite dall'organizzazione non governativa VIS (Volontariato Internazionale per lo Sviluppo)

- ideazione e realizzazione di microprogetti a favore dei minori stranieri non accompagnati rientrati nel Paese d'origine a seguito del provvedimento di rimpatrio assistito disposto dal Comitato per i minori stranieri;
- iniziative di tipo formativo, lavorativo ed economico, a favore dei membri della famiglia del minore che fa ritorno nel Paese d'origine.

Beneficiari diretti dei progetti sono stati i minori non accompagnati albanesi presenti sul territorio italiano, i quali, nei casi di rimpatrio assistito, hanno potuto beneficiare di un microprogetto costruito anche sulla base delle conoscenze ottenute durante le indagini familiari.

Beneficiari indiretti sono state le famiglie dei minori rimpatriati inseriti all'interno del microprogetto e la comunità d'origine del minore.

Il progetto ha inteso offrire al Comitato per i minori stranieri un quadro, il più ampio possibile, della reale situazione economica, sociale e della famiglia d'origine del minore, così da mettere a disposizione del Comitato stesso ulteriori strumenti decisionali. Tale conoscenza risulta altresì fondamentale nella identificazione dei possibili percorsi di reinserimento già in una fase preliminare, in modo da potersi porre in modo propositivo e costruttivo nei confronti del minore e della sua famiglia e in modo da poter organizzare un rimpatrio che porti verso il miglioramento delle condizioni di vita del minore e della sua famiglia, sia da un punto di vista economico che sociale.

L'azione di ogni microprogetto di reinserimento si è rivolta ai minori, alle loro famiglie, ma anche al circoscritto contesto d'origine, nei termini di una maggiore sensibilizzazione rispetto alle tematiche dell'espatrio minorile di cui la famiglia e il minore possono divenire veicoli di informazione e di diffusione.

La conoscenza che si realizza durante lo svolgimento delle indagini familiari ha consentito, inoltre, di avere una maggiore cognizione di alcune aree particolarmente depresse verso cui poter indirizzare interventi di cooperazione e di prevenzione.

Il microprogetto ha previsto diversi livelli e ambiti d'intervento, sintetizzabili nel seguente quadro progettuale.

Livello individuale

Percorso educativo/formativo

- Inserimento lavorativo: immediato, oppure preceduto dalla frequenza di un corso di formazione professionale. L'inserimento può avvenire attraverso un periodo iniziale di *stage* presso aziende disposte ad accettare ragazzi per cui si garantisce una buona preparazione e competenza oppure in modo diretto, anche se questo risulta più difficile per quei giovani che non hanno specifiche competenze, vista la sempre maggiore richiesta da parte del mercato del lavoro di personale altamente qualificato e specializzato.
- Inserimento sociale: fondamentale per aiutare il ragazzo a ricostruire, o ristabilire, legami con la realtà di appartenenza, soprattutto nel caso in cui il soggiorno all'estero sia stato prolungato. In una realtà in continuo mutamento come quelle di provenienza della maggior parte dei minori stranieri, caratte-

rizzate dalla carenza di luoghi di socializzazione non solamente per i giovani ma anche per gli adulti, un percorso di rimpatrio può essere maggiormente complesso qualora si accompagni ad un percorso di inserimento sociale in centri di aggregazione di vario tipo.

Livello familiare

- Comprende le seguenti attività: eventuali interventi strutturali sull'abitazione, quali la ristrutturazione o costruzione di una nuova casa e l'acquisto di mobili; la ricerca di un'occupazione per i membri della famiglia; la possibilità di aprire una determinata attività economica (officina o altro) in cui inserire il minore e eventualmente dei familiari; l'acquisto di attrezzi agricoli; l'avviamento di attività di allevamento anche attraverso la creazione di una cooperativa.

Livello sociale

- Verifica della presenza di centri di formazione professionali pubblici o privati cui potersi rivolgere per far inserire il minore, di uffici dei servizi sociali cui fare eventualmente ricorso per assistenza di tipo sociale, sanitario, economico e di centri di aggregazione giovanile e attività sociali in genere cui potersi appoggiare per l'inserimento sociale del minore.

La conoscenza del territorio d'origine di minori non accompagnati, in molti casi il forte radicamento in essa e il coinvolgimento diretto di operatori locali ben preparati ha consentito di realizzare interventi coerenti con il contesto sociale, familiare, economico di appartenenza del minore e della sua famiglia. Questo ha permesso un coinvolgimento maggiormente partecipativo da parte dei beneficiari e, quindi, un buon esito del microprogetto di rimpatrio assistito. Risulta, infatti, essenziale per il buon esito di tale percorso un'adesione consapevole dei beneficiari che non subiscono un'azione a loro estranea, bensì sono parte integrante del processo decisionale e ideativo dell'intero progetto e, a volte, ideatori e promotori essi stessi di processi di sensibilizzazione e animazione nel proprio contesto d'origine.

Le cinque organizzazioni non governative – firmatarie della Convenzione con il Comitato per i minori stranieri – hanno dato avvio a un tavolo di Coordinamento con il referente istituzionale che ha permesso di dare continuità e uniformità all'esecuzione del progetto stesso. Sono state, infatti, elaborate delle comuni schede per le indagini familiari prima dell'avvio effettivo della convenzione per cercare di realizzare il lavoro secondo standard comuni. Il coordinamento è poi proseguito in parallelo in Albania, tra i responsabili di progetto delle cinque ONG. Durante il periodo di svolgimento del progetto, sono stati realizzati scambi informativi tra le cinque ONG e i ricercatori preposti, al fine di mettere a disposizione di tutti le nuove acquisizioni e soprattutto le specificità derivanti dai singoli contesti locali di intervento. Questo fattore ha permesso di realizzare un lavoro intersettoriale e di rete necessario in un contesto così complesso e variegato come quello della migrazione minorile al fine di salvaguardare il diritto alla protezione del minore nel Paese di destinazione, durante il percorso migratorio, così come il suo reale reinserimento

nel contesto d'origine. Il coordinamento e il lavoro in rete diventano per questo una base dei futuri interventi di cooperazione rivolti al settore della migrazione minorile, e non solo, che consente di unire le sinergie e di raggiungere un maggiore risultato in termini di garanzia dei diritti umani.

Monitoraggio e valutazione dei risultati

Sin dall'avvio del microprogetto gli operatori sociali locali hanno realizzato un monitoraggio periodico sul percorso di reinserimento sociale, culturale, familiare, del minore rientrato che ha consentito di verificare l'efficacia del progetto di rimpatrio assistito, il suo impatto sul contesto a diversi livelli, l'evolversi dello stesso e le eventuali modifiche necessarie per la sua sostenibilità futura.

Il monitoraggio ha dato esiti positivi, pur evidenziando difficoltà e momenti di *impasse*, dovuti al difficile percorso di crescita e di maturazione dei minori che ha portato spesso a mutamenti di opinione e di esigenze.

Esperienze in Italia

Minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'ANCI

L'estate scorsa il sindaco di Scurcola Marsicana, un piccolo Comune di 2500 abitanti in provincia di L'Aquila, scriveva al Comitato per i minori stranieri, alla Presidenza del consiglio dei ministri, al Ministero dell'interno, al Presidente della Regione Abruzzo e all'ANCI per trasmettere la delibera n. 29/2003 del Consiglio comunale. Nella delibera si traccia, con lo stile conciso e formale degli atti pubblici, la vicenda di un minore straniero fermato su un autobus di linea all'altezza del Comune di Scurcola Marsicana, sorpreso privo di biglietto e di qualsiasi documento personale. Risultando il minore "non accompagnato", veniva condotto dai Carabinieri presso la Questura di L'Aquila. La storia si conclude con un decreto del Tribunale per i minorenni di L'Aquila che stabilisce l'affidamento del minore a un centro di pronta accoglienza del capoluogo abruzzese, il quale richiedeva successivamente al Comune di Scurcola Marsicana il pagamento della retta giornaliera di 87,00 euro più IVA. Si legge tra le considerazioni in premessa alla delibera: «il Comune non ha la disponibilità economica per il pagamento della retta [...] né può farvi fronte con le esigue risorse assegnate dalla Regione Abruzzo [...] pertanto l'unica procedura prevista in questi casi [...] è quella del rimpatrio assistito di competenza del Comitato per i minori stranieri». La delibera prosegue declinando «sin da adesso qualsivoglia responsabilità del Consiglio e della Giunta Comunale di Scurcola Marsicana nell'ipotesi di dissesto finanziario dell'Ente, precisando che tale possibile conseguenza sarebbe la risultante di una continua attribuzione di funzioni e deleghe da parte del Governo Centrale senza che ad esse segua una sia pur minima forma di aiuto in termini economici».

Abbiamo citato in premessa il caso di Scurcola Marsicana perché rappresenta in maniera emblematica un disagio espresso all'ANCI da moltissimi Comuni italiani rispetto alla complessa vicenda dei minori stranieri non accompagnati. Si tratta, infatti, di un fenomeno di dimensioni crescenti che, pur avendo tutte le caratteristiche di un flusso migratorio e in quanto tale di competenza dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, ricade interamente sulle spalle delle autonomie locali che spendono – secondo una proiezione effettuata dall'ANCI nel 2002 – più di 230 milioni di euro all'anno per imprescindibili servizi di prima assistenza e integrazione nel tessuto sociale italiano. Gli aspetti tecnici dell'intervento, promosso dalla Commissione immigrazione dell'ANCI e coordinato dal Dipartimento politiche sociali e immigrazione, muovono da due esigenze di fondo:

- 1) la disponibilità di dati certi sul fenomeno come premessa indispensabile per l'avvio di qualsiasi progetto o iniziativa a sostegno dei Comuni;
- 2) la valorizzazione dell'esigenza, sempre più evidente negli enti locali, di poter incidere sul fenomeno a monte, presso le aree d'origine dei minori che poi arrivano sul territorio, attraverso interventi di prevenzione.

Alla prima istanza l'ANCI ha risposto inviando all'inizio del 2004 un *Questionario sui minori stranieri non accompagnati* a tutti i Comuni d'Italia, utile a raccogliere dati certi che permetteranno di avere un quadro esaustivo in merito a molteplici aspetti del fenomeno, tra i quali si ricordano in questa sede:

- 1) quantità e ubicazione nel territorio dei minori stranieri non accompagnati per i quali sia stata effettuata una presa in carico da parte del Comune, con la possibilità di procedere a una mappatura precisa sia nei Comuni medio-grandi sia in quelli piccoli (con meno di 15 mila abitanti). Rispetto a questi ultimi, i primi dati in progress della rilevazione mostrano che il fenomeno, che finora era rimasto sostanzialmente sommerso, si sta rivelando invece di una certa consistenza;
- 2) rilevazione delle tendenze che hanno caratterizzato il fenomeno degli ultimi due anni: ogni domanda è stata, infatti, formulata per gli anni 2002 e 2003;
- 3) rilevazione delle tre cittadinanze più rappresentate tra i minori presi in carico, con la specifica – per ciascuna di esse – delle quattro città (o aree) dalle quali proviene il maggior numero di minori. Questa sezione del questionario permetterà di evidenziare i collegamenti tra territori creatisi attraverso le catene migratorie, che possono essere preziosi se valorizzati dagli interventi di cooperazione decentrata delle città italiane verso le città di origine, descritti qui di seguito;
- 4) rilevazione della spesa sostenuta dai Comuni per l'assistenza dei minori stranieri non accompagnati negli ultimi due anni, con specifica dell'eventuale contributo regionale.

Gli esiti dell'indagine saranno resi noti entro l'estate del 2004. Tuttavia, già da ora si può sottolineare un elevato numero di risposte, non usuale per questo genere di questionari, che conferma ancora una volta l'interesse che l'argomento suscita a livello locale.

Passando a considerare la questione dell'intervento nelle aree d'origine, la valutazione di partenza è ovvia ma non banale: il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è un movimento migratorio di soggetti vulnerabili, spesso non sufficientemente consapevoli né portatori di un progetto migratorio maturo. Sono sempre più evidenti e preoccupanti, inoltre, elementi che fanno pensare a situazioni di vera e propria tratta di esseri umani. Appare, quindi chiaro, anche e prima di tutto a livello locale, come non si possa affrontare il fenomeno senza tenere in considerazione i fattori di spinta che portano dei minori – in età, tra l'altro, sempre più giovane per effetto delle novità introdotte dall'articolo 25 della legge 30 luglio 2002 n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* – a lasciare le loro famiglie, più o meno volontariamente, per imbarcarsi verso un futuro incerto.

In questo quadro e in presenza di un numero crescente di minori non accompagnati provenienti dalla Romania, l'ANCI sta elaborando una strategia di intervento proprio in questo Paese, nell'ambito di un più generale protocollo d'intesa siglato con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), finalizzato alla costitu-

zione di un sistema di interventi decentrati e in rete che permetta di promuovere interventi su temi migratori d'interesse per i Comuni che mettano in rete progetti realizzati a livello locale.

A inizio di aprile 2004 l'ANCI in delegazione congiunta con l'OIM e il Comune di Modena hanno effettuato una missione in Romania per comprendere meglio le motivazioni del fenomeno dell'emigrazione precoce e valutare, attraverso incontri con i responsabili a livello governativo centrale e locale, possibili interventi di sostegno nelle città che gli esiti dell'indagine sopra descritta individuerà come maggiormente colpite dal fenomeno.

Molto sinteticamente, il quadro emerso si caratterizza come segue.

- L'intervento deve prevedere attività volte inizialmente a:
 - contribuire a prevenire il fenomeno della migrazione precoce e non consapevole attraverso il sostegno ai sistemi dei servizi pubblici locali, valorizzando le buone pratiche acquisite dai Comuni italiani nel tempo;
 - contribuire al reinserimento di minori stranieri rientrati dall'Italia attraverso interventi specifici e individualizzati di sostegno formativo e occupazionale, sempre in stretto coordinamento con i servizi sociali locali.

- Sono stati individuati interlocutori a livello centrale e locale molto interessati al tema e disponibili alla più ampia collaborazione. In particolare:
 - il processo di riforme avviato alla luce del macroobiettivo rappresentato dall'ingresso nell'Unione europea nel 2007 ha tutta una serie di ricadute positive in termini di decentramento amministrativo dei poteri, controllo dei flussi di emigrazione e, soprattutto, di strategie nazionali per la protezione dell'infanzia che definiscono un quadro favorevole per gli interventi proposti, dotandoli di buone possibilità di successo e sostenibilità nel tempo;
 - le realtà imprenditoriali italiane presenti in Romania sono quantitativamente rilevanti e disposte a diventare un importante punto di riferimento in fase di sostegno occupazionale¹.

In conclusione, il quadro sommario degli interventi sopra delineati si inserisce nell'ambito del serrato confronto che l'ANCI sta conducendo con il Governo centrale affinché siano investite risorse aggiuntive e dedicate per la creazione di un sistema nazionale di accoglienza decentrata e in rete, che garantisca standard di qualità ed efficienza nonché un sostegno, divenuto ormai imprescindibile, alle realtà interessate in maniera sempre più pressante dal fenomeno.

Fabio Sturani, sindaco di Ancona
Presidente della Commissione immigrazione,
Dipartimento politiche sociali e immigrazione dell'ANCI
Via dei Prefetti 46, 00186 Roma
tel. 06 68009335 • fax 06 68009266 • e-mail orlandi@anci.it

¹ L'associazione Fundatia, che riunisce molte imprese ed enti commerciali italiani presenti in Romania, ad esempio, annovera tra i suoi scopi l'essere «interlocutore presso le istituzioni romene e italiane per cooperare allo sviluppo».

Il diritto della partoriente al non riconoscimento del neonato e la tutela del superiore interesse del minore

PREMESSA

I mezzi di informazione continuano a segnalare con preoccupante frequenza casi di infanticidi, di brutali trattamenti e di abbandoni di neonati, sovente strettamente collegati a tristissime storie di donne, spesso giovanissime. Questi fatti si verificano per motivi diversi riconducibili anche alla mancanza d'informazione alla donna sulle possibilità che ha, sia sul piano giuridico sia su quello dell'aiuto socioassistenziale e sanitario, per affrontare questi difficili – a volte tragici – momenti della sua vita.

La legislazione italiana garantisce alla donna tre importanti diritti: il diritto alla scelta se riconoscere come figlio il bambino procreato, il diritto del segreto del parto per chi non riconosce il proprio nato, il diritto all'informazione.

- a) Il diritto di riconoscere o meno il neonato come figlio vale sia per la donna che ha un bambino fuori dal matrimonio sia per la donna sposata. Riguardo al neonato nato da donna coniugata, la Corte costituzionale con sentenza n. 171 del 5 maggio 1994 ha stabilito che «qualunque donna partoriente, ancorché da elementi informali risulta trattarsi di coniugata, può dichiarare di non voler essere nominata nell'atto della nascita».
- b) Il diritto del segreto del parto – segreto che deve essere garantito da tutti i servizi sanitari e sociali coinvolti – è assicurato con la previsione che nei casi in cui il neonato non sia riconosciuto o dichiarato dalla donna come figlio, nell'atto di nascita del bambino che deve essere redatto entro dieci giorni dal parto risulti scritto “figlio di donna che non consente di essere nominata”. In questi casi è necessario un lavoro svolto da personale preparato (psicologi, assistenti sociali, educatori ecc.) che aiuti la gestante a decidere responsabilmente se riconoscere o meno il proprio nato e poi la sostenga fino a quando è in grado di provvedere autonomamente a se stessa e, se ha riconosciuto il bambino, al proprio figlio. Spesso l'intervento assistenziale di supporto è necessario anche per le gestanti e madri coniugate con situazioni personali e familiari difficili.
- c) La legge prevede infine, per coloro che non hanno ancora dichiarato il riconoscimento del figlio, il diritto di essere informati sulle possibilità di usufruire di un ulteriore periodo di riflessione per decidere, richiedendo la sospensione della procedura di adottabilità che verrebbe altrimenti iniziata. L'articolo 11, commi 2 e 3 della legge 4 maggio 1983 n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, recita infatti:

Nel caso in cui non risulti l'esistenza di genitori naturali che abbiano riconosciuto il minore o la cui paternità o maternità sia stata dichiarata giudizialmente, il tribunale per i minorenni, senza eseguire ulteriori accertamenti, provvede immediatamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità a meno che non vi sia richiesta di sospensione della procedura da parte di chi, affermando di essere uno dei genitori naturali, chiede termine per provvedere al riconoscimento. La sospensione può essere disposta dal tri-

bunale per un periodo massimo di due mesi semprechè nel frattempo il minore sia assistito dal genitore naturale o dai parenti fino al quarto grado o in altro modo conveniente, permanendo comunque un rapporto con il genitore naturale.

Nel caso di non riconoscibilità per difetto di età del genitore, la procedura è rinviata anche d'ufficio sino al compimento del sedicesimo anno di età del genitore naturale, purché sussistano le condizioni menzionate nel comma precedente. Al compimento del sedicesimo anno, il genitore può chiedere ulteriore sospensione per altri due mesi.

Questo diritto dell'informazione deve estendersi al diritto di ogni donna a ricevere un'effettiva conoscenza della disciplina legislativa e degli aiuti su cui può contare a livello socioassistenziale e sanitario, per potere decidere liberamente sul riconoscimento o meno del proprio nato.

I diritti della gestante non si contrappongono ai diritti del bambino che dà alla luce, ma sono funzionali all'affermazione dei diritti del neonato a crescere in una famiglia anche diversa da quella d'origine e a godere in essa di condizioni adeguate per un armonico sviluppo della personalità. Obiettivamente il non riconoscimento del proprio nato non può, pertanto, essere considerato una scelta negativa: molto spesso è una scelta responsabile nei confronti della nuova vita, che può poi svilupparsi in modo idoneo in una famiglia adottiva. È da rilevare, infatti, che nel giro di pochi giorni il bambino non riconosciuto è dichiarato adottabile dal tribunale per i minorenni e accolto da coniugi scelti dallo stesso tribunale. Va segnalato che nel 2001 – secondo i dati forniti dall'ISTAT – su 1096 minori dichiarati in stato di adottabilità, 327 erano i non riconosciuti.

È importante offrire alla gestante la possibilità anticipata di riflettere, di verificarsi e di decidere con serenità e autonomia, ma con le opportune informazioni sugli aiuti che possono esserle dati. Quanto prima interviene questa elaborazione interiore, tanto più evitiamo alla gestante dei drammi ma, insieme, prepariamo un futuro migliore al piccolo.

Va segnalato, inoltre, che il non riconoscimento rappresenta anche una concreta possibilità per le donne che non intendono abortire e nello stesso tempo non se la sentono di allevare il loro nato.

Il 21 ottobre 2002 si svolse a Torino il convegno nazionale *Esigenze e diritti delle gestanti e delle madri in difficoltà, nonché dei loro nati. L'attuazione della legge 328/2000 sui servizi sociali e il trasferimento delle competenze dalle Province ai Comuni, alla luce delle esperienze acquisite in settant'anni di attività*, organizzato dalla Provincia di Torino, con il patrocinio del Comune di Torino e in collaborazione con la Scuola dei diritti Daniela Sessano dell'ULCES (Unione per la lotta contro l'emarginazione sociale), la redazione di *Prospettive assistenziali* e l'ANFAA. Nel corso del convegno, che ha rappresentato un importante momento di confronto e approfondimento su questi temi, è stata più volte sottolineata la necessità che, a seguito dell'approvazione della legge 328/2000 (che ha previsto che le competenze assistenziali delle Province possano essere attribuite dalle Regioni anche alle Province o ad altri enti locali), le Regioni attribuissero ai Comuni singoli e associati le competenze delle Province, altrimenti si sarebbe andati a sancire un'inaccettabile discriminazione tra i bambini nati nel matrimonio (di competenza dei Comuni) e quelli nati

fuori dal matrimonio (di competenza delle Province o di altri enti locali). È stato anche proposto che fossero individuati per ogni Regione alcuni Comuni singoli o associati cui attribuire le competenze relative agli interventi socioassistenziali nei confronti delle gestanti e madri nubili e coniugate in difficoltà – compresi quelli volti a garantire il segreto del parto alle donne che non intendono riconoscere i loro nati – e quelli a favore dei neonati per i primi 60 giorni della loro vita. Le attività suddette dovrebbero essere svolte su richiesta delle donne interessate, indipendentemente dalla loro residenza anagrafica. Quest'ultima richiesta è motivata dalla necessità, evidenziata anche da quanti sono impegnati in questo delicato settore, di assicurare interventi socioassistenziali adeguati da parte di personale specializzato (assistenti sociali, educatori ecc.) a quell'utenza specifica e piuttosto limitata cui va garantita la più assoluta riservatezza. Per quanto riguarda il diritto alla segretezza del parto, l'individuazione dei Comuni suddetti consentirebbe anche di sveltire i tempi per gli adempimenti nei confronti degli ospedali, degli uffici di stato civile, del tribunale per i minorenni ecc. e di arrivare, quindi, al tempestivo inserimento dei neonati non riconosciuti (quattrocento l'anno in Italia) nelle famiglie.

Di seguito si riportano alcune considerazioni e prese di posizione relative a questi temi: i primi due documenti sono gli estratti di interventi svolti nel corso del convegno di cui sopra, mentre il terzo documento è costituito dalla recente posizione espressa dell'ANFAA in merito alla raccomandazione che nel 2003 il Comitato ONU sui diritti del fanciullo ha fatto al Governo italiano a seguito dell'esame del secondo Rapporto sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione ONU per i diritti del fanciullo del 1989, in particolare per gli aspetti relativi al diritto del minore a conoscere l'identità dei genitori e all'adozione.

La possibilità di non riconoscere il proprio nato: la situazione in Europa¹

Dovunque nel mondo, ogni anno, e fin dall'antichità, vi sono donne che non riconoscono il proprio nato al momento del parto. Tuttavia il più delle volte si usa il medesimo termine di "abbandono" per indicare due modi contrapposti del non riconoscimento del bambino:

- la rinuncia a diventare la madre di un neonato, perché possa essere affidato a genitori adottivi;
- l'abbandono del neonato sulla pubblica strada mettendo la sua vita a rischio immediato di morte.

Nel secondo caso si tratta di un grave maltrattamento del bambino al momento della nascita, di un gesto che è quasi un infanticidio e che è punito dalle leggi penali. Nel primo caso si tratta di un atto volontario di protezione della vita, che è stato legalizzato con la regolamentazione dell'accoglienza del bambino, del suo affidamento e della sua adozione.

¹ Estratto dell'intervento svolto da Catherine Bonnet, psichiatra infantile e psicoanalista, al convegno nazionale *Esigenze e diritti delle gestanti e delle madri in difficoltà, nonché dei loro nati*, svoltosi a Torino il 21 ottobre 2002. Pubblicato per gentile concessione dell'ANFAA.

Capire le donne che scelgono di non riconoscere il proprio nato

Per molto tempo in Francia si è ritenuto che la mancanza di denaro fosse la causa principale del non riconoscimento del neonato. [...]

Nel 1986 ho proposto al Ministero della sanità di realizzare uno studio per il quale avevo elaborato le seguenti ipotesi: all'origine della scelta del non riconoscimento non vi sono ragioni economiche, ma cause essenzialmente psicologiche. [...]

I risultati della ricerca hanno fornito ulteriori spiegazioni del fenomeno che veniva definito "abbandono":

- il non riconoscimento è sovente una conseguenza degli abusi sessuali che hanno determinato la maternità e il parto;
- consegnare il bambino all'adozione può essere un modo per evitare la ripetizione della violenza sotto forma di abbandono sulla pubblica strada, di infanticidio e di altre forme di maltrattamenti protratti nel tempo;
- la scelta del parto segreto protegge dall'abbandono per strada e dall'infanticidio.

[...] In seguito in Francia si è aperto un dibattito: si deve oppure no mantenere per sempre la scelta del segreto che ha prodotto al momento della nascita l'interruzione dei rapporti con la famiglia genetica?

Quali sono le possibilità del parto con la garanzia dell'anonimato?

In Europa, la problematica del parto con la garanzia dell'anonimato è di vecchia data. [...]

In Francia vi sono due possibilità.

- L'accoglienza anonima dei bambini dopo la nascita [...].
- L'accoglienza segreta delle puerpere e la scelta dell'anonimato. [...]. Ogni donna che partorisce nel segreto, successivamente in ogni momento della sua vita, se lo vorrà, potrà rivelare la propria identità. Si è raccomandato che, in caso di parto segreto, le informazioni contenute nel dossier che può essere messo a disposizione del figlio alla sua maggiore età, non contenessero elementi relativi all'identità della donna. Il 25 gennaio 2002 i parlamentari hanno adottato una legge sull'accesso ai dati personali che prevede la creazione di un organismo che assicuri la conservazione e la trasmissione dei dati concernenti le origini, pur nel rispetto della scelta dell'anonimato al momento del parto.

[...] In Germania, in questi ultimi anni quaranta bambini l'anno sono stati abbandonati per strada; due dozzine sono stati trovati morti. Per lottare contro queste esposizioni pericolose per la vita dei neonati, l'associazione Sterni Park ha inaugurato il 5 aprile 2000 in Baviera e poi ad Amburgo il primo contenitore elettronico per bambini, la "babyklappe". È una forma moderna di ruota costituita da un contenitore trasparente installato in un muro esterno dell'ospedale: una culla termostatica permette di accogliere il bambino; non appena il piccolo viene deposto il contenitore si riscalda. A disposizione della madre vi è in tampona per prendere l'impronta della mano del bambino per poterlo identificare in seguito; può depositare una lettera di accompagnamento e può andare a riprendere il neonato entro otto settimane presso l'associazione che lo accoglie. Nel momento in cui il bambino viene messo nel contenitore, un segnale elettronico avvisa un'équipe che soccorre il neonato. [...] Deposito del bambino è legale, mentre l'abbandono per strada è punito dalla legge.

Nella Svizzera tedesca la situazione è analoga, benché non ci siano statistiche. [...] L'ospedale cantonale di Einsiedeln, vicino a Zurigo, ha inaugurato nel maggio 2001 una "finestra per bambino" (www.babyfenster.ch) che si basa sullo stesso principio dei contenitori tedeschi. La madre biologica ha sei settimane di tempo per riprendersi il bambino e non è oggetto di indagine da parte dell'autorità giudiziaria. [...]

Anche in Austria sono stati installati due contenitori per accogliere i bambini rifiutati dopo la nascita, sullo stesso modello dei precedenti; sono chiamati "nidi per bambini". [...] nel giugno 2001 la Città di Vienna ha legalizzato il diritto di partorire anonimamente come possibile alternativa al "nido".

In Inghilterra [...] il numero dei bambini abbandonati per strada sarebbe in aumento e sarebbe passato da sette nel 1975 a cinquantasei nel 1997. [...]

Negli Stati Uniti [...] secondo il Dipartimento Health and human services, nel 1998 centocinque neonati, di cui trentatré sono stati trovati morti, sarebbero stati abbandonati per strada a fronte dei sessantacinque del 1991. [...] Per cercare di proteggere la vita dei neonati, nel giugno 1999 in Texas il Governatore ha attuato una prima azione legislativa, la House Bill 3423 [...] adottata da trentacinque Stati. Essa autorizza ogni madre che lo desidera ad affidare ai servizi di emergenza (ospedale, polizia, pompieri, servizi sociali) il neonato sotto anonimato, senza che ciò sia considerato un reato. [...]

I vantaggi dell'assistenza prenatale

A) Il sostegno in caso di rifiuto della gravidanza

Quanto più precocemente sarà individuato il rifiuto della gravidanza, tanto più la donna avrà tempo di riflettere sulla decisione migliore per il bambino. Tenerlo o separarsene. Inoltre avrà il tempo per informarsi sul suo diritto di scegliere o meno l'anonimato. Ma la rinuncia a diventare la madre di un neonato suscita numerose reazioni emotive che sono fonte di svariate pressioni sulla decisione delle donne, soprattutto se si tratta di minorenni o di adolescenti che dipendono economicamente dalla famiglia. [...] Qualunque sia l'età della minorenni, si tratta della sua vita. È indispensabile lasciarle il tempo per riflettere ed elaborare la sua decisione, al riparo da qualsiasi pressione. [...] Alcune donne hanno riferito in che modo erano state costrette a tenere il bambino: il risultato è stato che non riuscivano né a guardarlo né a toccarlo; altre invece sono state obbligate a separarsene per non creare "noie" in famiglia. Queste donne manipolate non potranno che rivendicare, anni dopo, la loro condizione di vittime, soprattutto quando la decisione "rubata" ha avuto come conseguenza il parto segreto e l'adozione del bambino. [...] L'aiuto prenatale a queste donne in difficoltà deve essere dato da un'équipe pluridisciplinare formata come segue.

- Un (o una) assistente sociale per aiutare la donna in merito ai problemi relativi all'alloggio, al lavoro e alle risorse economiche.
- Un (o una) neuropsichiatra infantile e un (o una) psicologo per comprendere i motivi del rifiuto della gravidanza al fine di affrontare questo problema indipendentemente dal futuro del bambino. Nel caso si ipotizzi l'adozione del bambino, occorre intervenire per consentire alla donna di superare il lutto.
- Un (o una) giurista per aiutare la donna a riflettere sui diritti suoi e su quelli del suo nato, nonché in merito alla scelta del parto in condizioni di anonimato, alla protezione del bambino e alle conseguenze giudiziarie nei casi di violenza.

B) Riflettere sulle informazioni concernenti le origini

Il periodo prenatale permette anche, in caso di progetto di adozione, di dare alla donna un tempo di riflessione per trasmettere informazioni sulla storia del bambino e sui genitori biologici: età, origine sociale, professione, nazionalità, aspetto fisico, malattie genetiche, informazioni mediche sulla gravidanza e sul parto. [...] Queste suscitano dibattiti e controversie.

È dunque ragionevole inserire nel dossier le informazioni raccolte qualora il parto sia anonimo o no? È necessario insistere con domande ai genitori d'origine sulle circostanze del concepimento per poterle trasmettere ai loro nati? Sarà ne-

cessario fare una foto del momento del concepimento di ogni figlio biologico per assicurare una precisa trasmissione delle sue origini? Bisognerà annotare sul libretto sanitario dei bambini l'origine violenta del loro concepimento (caso molto più frequente di quanto uno immagini) con il pretesto che è una condizione necessaria alla loro salute mentale?

Le resistenze della società

Malgrado i provvedimenti assunti in favore della protezione dei minori che non sono riconosciuti alla nascita, vi sono ancora molte resistenze in Francia. Perché fare differenze tra figli biologici e adottati? L'adozione è ammessa, ma le differenti origini fanno ancora paura. I legami di sangue sono idealizzati come se il semplice fatto di portare in grembo un bambino e diventare madre preservasse il bambino dall'essere maltrattato. [...]

In conclusione

L'evoluzione dei costumi, i progressi scientifici e sociali non devono far perdere di vista il buon senso e la saggezza anche se l'interazione tra un bambino e i suoi genitori d'origine appare sempre più complessa. L'essenziale per ogni bambino non è tanto essere a conoscenza dei dettagli che hanno determinato il suo concepimento e la sua nascita, soprattutto se questi non sono altro che un insieme di obiettivi biologici, ma di essere protetto dalla nascita dal rischio di maltrattamenti e, successivamente, di crescere nella sicurezza affettiva di una famiglia, sia essa biologica o adottiva. Il contributo degli studiosi, lo sguardo attento della società e il lavoro dei legislatori sono necessari per dare una migliore accoglienza a queste donne angosciate e per accompagnarle, se questa sarà la loro scelta, a non riconoscere il loro neonato proprio per proteggere la sua vita futura.

Il diritto alla segretezza del parto: aspetti sociali e sanitari²

La tematica sulla quale oggi ci confrontiamo si colloca oltre la corretta applicazione di una legge. Essa ha infatti a che fare con l'*a priori* della vita, con la direzione e con l'universo di senso dell'esistenza di un bambino che nasce in condizioni di rischio psicosociale, rischio connesso agli esiti che la sua nascita può produrre sia in termini di danno psicologico personale, sia in termini di ricaduta sociale ed economica. Per più di un decennio mi sono occupata di questa problematica nell'ambito dello SPAPI, il Servizio di pronta accoglienza per la prima infanzia che la Provincia di Roma ha gestito in forma diretta sino al febbraio 2002, epoca in cui si è realizzato il previsto trasferimento al Comune di Roma delle competenze sui minori non riconosciuti, riconosciuti dalla sola madre ed esposti all'abbandono. [...]

² Estratto dell'intervento svolto da Marisa Persiani, psicologa del servizio minori della Provincia di Roma, al convegno nazionale *Esigenze e diritti delle gestanti e delle madri in difficoltà, nonché dei loro nati*, svoltosi a Torino il 21 ottobre 2002. Pubblicato per gentile concessione dell'ANFAA.

Legislazione

È noto a tutti noi come la legislazione italiana tuteli i diritti di chi genera e di chi nasce e come all'interno di essa il rispetto dei diritti dell'adulto non si contrapponga, ma sia funzionale al rispetto dei diritti del minore.

Alla donna viene riconosciuto il diritto preliminare a essere informata se riconoscere o meno come figlio il bambino generato, il diritto alla segretezza del parto, qualora abbia già deciso di non riconoscere il proprio nato e il diritto alla necessaria assistenza.

Al bambino viene riconosciuto il diritto a crescere in una famiglia, anche diversa da quella di origine, in grado di garantirgli le condizioni adeguate ad un armonico sviluppo psicoaffettivo e fisico. La legislazione italiana è, nell'ambito di questa materia, decisamente avanzata in quanto riconosce la donna che partorisce ed il bambino che è nato quali individualità distinte e separate, titolari di diritti propri, scaturiti dal riconoscimento dei rispettivi bisogni vitali. [...]

Target

Nella mia esperienza professionale ho potuto verificare che la tipologia delle donne che si trovano a vivere una gravidanza accidentale, non desiderata e non desiderabile è fortemente variegata. Si tratta di donne molto giovani, di persone infantili, immature sul piano psicoaffettivo, di straniere emigrate, di tossicodipendenti, di donne affette da patologia psichiatrica, di persone senza fissa dimora, tutte unite da un comune denominatore: la condizione di isolamento relazionale, l'assenza di rapporti significativi sul piano affettivo, l'assoluta mancanza di riferimenti familiari o amicali, le precarie condizioni socioambientali. Spesso queste donne sono portatrici di storie familiari pregresse caratterizzate da grave deprivazione e dall'assenza di riferimenti affettivi ed identitari adeguati.

La gravidanza per queste persone spesso si manifesta, sul piano della consapevolezza, quando sono già superati i tempi previsti dalla legge per valutare l'ipotesi di un'interruzione della stessa. A volte la gestazione, proprio perché negata sul piano cosciente, non viene affatto percepita e si impone, con tutta la sua drammaticità al momento del parto, vissuto come evento dirompente e destrutturante che attiva, in condizioni di panico e di sospensione del contatto con la realtà, il meccanismo purtroppo noto dell'eliminazione del proprio nato in quanto percepito minaccioso ed estraneo a sé.

Il primo nodo problematico è come raggiungere persone che sfuggono ai normali circuiti assistenziali e, qualora vi accedano, come prenderle in carico e quali interventi realizzare a loro sostegno.

Esiste il problema di mettere in rete sinergica i diversi servizi che a vario titolo intervengono per competenza sulla donna. Donna che spesso vive una condizione frammentata dei suoi bisogni, anche a causa della frammentazione delle competenze istituzionali. [...]

Informazione, formazione, autenticazione

La presenza di leggi avanzate, aspetto evidentemente positivo, non basta a garantire di per sé "tutela" se le stesse leggi non sono conosciute o applicate. Il problema dell'informazione e della formazione deve essere affrontato a due livelli, uno di tipo contenutistico rivolto ad ampi gruppi, l'altro di natura tecnica, formativa ed organizzativa diretto a specifiche categorie professionali, con l'obiettivo di costituire unità operative specializzate che operano secondo un modello condiviso e co-costruito.

Può risultare di sicura efficacia individuare strategie volte a raggiungere quelle categorie di donne irraggiungibili, facilmente esposte a queste esperienze.

Depliant informativi sulla legislazione italiana in merito ai diritti della donna e del nascituro e di orientamento ai servizi, potrebbero essere predisposti in diverse lingue e diffusi nell'ambito dei consolati, dei centri Caritas, dei centri di ascolto, di tutte le strutture e le associazioni del terzo settore, nonché dei reparti ospedalieri di maternità, ambiti nei quali per motivazioni di diversa natura accedono donne in difficoltà. Campagne di informazione e di sensibilizzazione al problema potrebbero essere progettate, d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione, nella fascia adolescenziale della scuola dell'obbligo, anche al fine di creare uno spazio-luogo di "pensabilità" su eventi intorno ai quali solitamente si coniuga il silenzio e il meccanismo di negazione collettiva: l'ormai famoso "nessuno si era accorto di nulla...".

La stipula di protocolli d'intesa tra tribunali per i minorenni, uffici di stato civile, enti locali, ASL – nello specifico consultori familiari, dipartimenti di salute mentale e servizi per la tossicodipendenza e centri nascita di aziende ospedaliere – renderebbe possibile la messa a punto di un modello operativo che si avvale del contributo delle diverse e specifiche competenze professionali e l'efficace messa in rete di risorse sanitarie sociali ed assistenziali che, nel rispetto della privacy, consentirebbe la segnalazione precoce del bisogno o del disagio e la conseguente attivazione di quanto necessario per un'efficace presa in carico della persona.

Di maggiore complessità appare il problema della formazione e dell'autenticazione degli operatori pubblici e privati che a vario titolo incontrano donne che si trovano a dover affrontare una gravidanza inattesa. La trasmissione di informazioni, di competenze, la messa a punto di modelli operativi condivisi è, all'interno di specifici progetti, obiettivo facilmente raggiungibile, dunque più agevolmente perseguibile. Più complesso è promuovere e acquisire la condizione di "autenticità" per le persone che pongono in essere interventi socioassistenziali, intendendo per autenticità la piena conoscenza e la consapevolezza di sé e delle personali dinamiche, unite alla capacità di percepire l'altro come persona da sostenere perché maturi con sufficiente consapevolezza la "propria scelta". [...]

Realizzare tale condizione di autenticità della persona appare un obiettivo più complesso perché ha a che fare con il percorso di maturazione, di conoscenza e di elaborazione di ciascun individuo. All'operatore si chiede di superare la rassicurante dimensione di autoreferenzialità per collocarsi in quella di interprofessionalità. Il lavoro in équipe e la possibilità di usufruire di spazi di supervisione può contenere i rischi connessi a questa variabile interferente.

Aspetti psicologici del riconoscimento

Per chi si avvicina all'evento della nascita, un peso determinante viene svolto dagli stereotipi [...]. È convinzione largamente diffusa che il cosiddetto legame "del sangue" costituisca una precondizione garantista di una filiazione "autentica" e per questo dotata di valenza di per sé positiva. Tuttavia la legittimazione biologica non certifica affatto quella psicoaffettiva, né garantisce un processo di crescita "sufficientemente buono." Un bambino può essere presente nella dimensione fisica di una donna, dentro la sua pancia, ma se non entra nella dimensione psichica, se non viene generato nel pensiero, non è visto.

Il contenimento fisico, dunque, da solo non garantisce a un bambino un ingresso favorevole nel mondo della vita. Una donna che vive in frustrazione la propria maternità, realizza un uso strumentale del figlio. [...]

Ogni bambino ha bisogno di quel genitore capace di consentire e agevolare la sua realizzazione. Mi riferisco ai numerosi casi di riconoscimento indotto o forzato, dettato da condizionamenti culturali, stereotipi e meccanismi proiettivi personali che agiscono sul senso di colpa, messi in atto da figure che incontrano la donna nel periodo della gravidanza o del parto e che si trovano ad assumere nei

suoi confronti una posizione di forza. Sono noti a tutti gli esiti di tali “forzature”. Quasi sempre producono abbandoni tardivi, episodi di maltrattamento e di abuso, carenza di cure, con gravissimo danno sul piano psicoaffettivo per il bambino e anche per la madre. [...]

Nel territorio di Roma e provincia le donne che hanno partorito usufruendo del diritto al non riconoscimento sono state sessantatre nel 2000 e sessanta nel 2001. Non rientrano in questo gruppo le donne che hanno effettuato un riconoscimento indotto esitato poi in un successivo abbandono, quelle che hanno lasciato il loro nato in strada e quelle che non hanno riconosciuto il bambino per la presenza di un grave handicap.

La scelta del non riconoscimento [...] spesso paradossalmente, segnala l'avvenuto riconoscimento del bambino quale persona che ha il diritto di vivere in una famiglia in grado di accompagnarlo nel suo percorso di crescita.

Per mia esperienza, tale condizione si manifesta con minore sofferenza e più ampio vantaggio per chi nasce e per chi genera allorché una donna in difficoltà viene sostenuta nel periodo della gravidanza, in un contesto adeguato e favorevole, da un servizio specialistico, competente ed ideologicamente laico che la aiuti a maturare con consapevolezza la scelta più funzionale, in quel momento, ai bisogni di entrambi.

In questo modo la decisione di esercitare il diritto di non riconoscimento può essere vissuta come responsabile atto di amore, come decisione di affidare in mani più sicure delle proprie il bambino messo al mondo, per consentirgli l'accoglienza, l'accettazione, le cure, l'amore di cui ha bisogno per crescere in modo sano ed equilibrato. Una donna che può maturare con consapevolezza questa decisione, ricevendo il sostegno necessario ad elaborarla, vivrà la gravidanza in modo meno traumatico per sé e per il feto. A lui trasmetterà quello che è in grado di offrire, la vita, e insieme potranno prepararsi a quel commiato che in tali circostanze può assumere il significato di un saluto motivato, anche se doloroso, piuttosto che di una lacerante rottura di relazione. Questa condizione oltre a essere di maggiore protezione per il bambino, assume anche per la donna una valenza meno negativa poiché le restituisce la dimensione di persona che ha protetto, la stima di sé viene meno pesantemente compromessa e si amplificano gli aspetti positivi di valutazione del dono della vita realizzato, rispetto alle implicazioni di giudizio connesse all'abbandono. Drammatica invece, per gli esiti che produce nel bambino e nella madre, è una rottura tardiva della relazione, tanto più se viene decretata da un tribunale. In questo caso il bambino si trova esposto ad una relazione insicura e sospeso in termini di appartenenza. La donna, dal canto suo, è impossibilitata ad accettare il verdetto di madre inadeguata e per questo tende più facilmente a contrastarlo, per i sensi di colpa che attiva, sia promuovendo azioni di opposizione al decreto promosso dal tribunale per i minorenni, sia realizzando nuove gravidanze con finalità sostitutiva o riparativa.

Buone prassi

[...] Ha sempre avuto su di me una forte risonanza emotiva constatare, all'interno degli archivi provinciali, la presenza di un andamento generazionale ridondante circa la condizione di madre nubile, trasmessa da nonna a madre a nipote, come fosse un tratto a trasmissione genetica. Questa evidenza, accanto agli inevitabili sentimenti d'impotenza, deve farci riflettere sull'incisività in termini di cambiamento delle politiche sociali sino a oggi attuate. La dominanza di interventi compensativo-riparativi di natura assistenziale, ha portato di sovente a un rinforzo del disagio, alla cristallizzazione di categorie di assistiti, a una radicalizzazione passivizzante di una dipendenza che disattiva le risorse personali.

L'accorpamento delle competenze sui minori e dei servizi rivolti alla persona, attualmente completamente in carico ai Comuni, per certi aspetti dovrebbe consentire il superamento della parcellizzazione e della frammentarietà degli interventi. Tuttavia ritengo questa condizione non sufficiente a porre in essere azioni funzionali a determinare benessere e sanità.

Realizzare, infatti, efficaci interventi di rete impone anche un cambiamento radicale delle politiche sociali e l'assunzione di una nuova identità da parte dei servizi che da socioassistenziali dovrebbero divenire sociopromozionali, centrati sulla persona e su una corretta decodificazione del bisogno, con capacità di promuovere crescita, autonomia e benessere.

Un altro aspetto delicato riguarda la frequente coesistenza e sovrapposizione di interventi parziali a opera di organismi pubblici e privati, caratterizzati a volte anche da ideologie di appartenenza identitaria. Questo ha reso visibile un corpo sociale acefalo che in modo confuso e frammentario muove i numerosi arti in modo disarticolato e non finalizzato.

Si rende dunque necessario individuare a monte un "organo di regia", visibile e competente, con capacità di promozione, di sensibilizzazione e di coordinamento che metta in rete progettuale e funzionale servizi pubblici e privati di diversa area.

Nel momento d'attuazione della legge 328/2000, oltre a trasferire le competenze, sarebbe vantaggioso e funzionale che le Province trasferissero le esperienze acquisite in tanti anni di attività, per non ricominciare da zero e poter almeno trarre insegnamento dagli eventuali insuccessi.[...]

La posizione dell'ANFAA sulla raccomandazione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo all'Italia³

In data 31 gennaio 2003, il Comitato ONU sui diritti del fanciullo⁴ dopo aver analizzato il secondo rapporto periodico dell'Italia presentato il 21 marzo 2000, ha inviato al Governo italiano le seguenti raccomandazioni in merito ai minori nati fuori del matrimonio e all'adozione:

27. Il Comitato vede con preoccupazione il fatto che i minori adottati non possano conoscere l'identità dei loro genitori naturali anche una volta raggiunta la maggiore età e anche quando si dimostri che sia nel loro migliore interesse. Il Comitato vede altresì con preoccupazione il fatto che i figli nati fuori del matrimonio non abbiano una madre o un padre, a meno che non siano riconosciuti dalla madre e/o dal padre.

28. Alla luce dell'art. 7 della Convenzione, il Comitato raccomanda che lo Stato italiano:

- a) garantisca, nei limiti del possibile, il rispetto dei diritti del minore di conoscere l'identità dei genitori, che si tratti di un bambino adottato o di un bambino nato fuori del matrimonio, non riconosciuto da entrambi i genitori;

³ Questo terzo intervento riporta la posizione e le richieste espresse dall'ANFAA sulla raccomandazione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo al Governo italiano a seguito dell'esame del Rapporto sullo stato di attuazione in Italia della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, in relazione al tema dei figli nati fuori dal matrimonio e all'adozione.

⁴ Ai sensi dell'art. 43 della Convenzione sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre 1989, è stato istituito il Comitato sui diritti del fanciullo con il compito di «esaminare i progressi compiuti dagli Stati membri nell'esecuzione degli obblighi da essi contratti» a seguito dell'adesione alla convenzione di cui sopra, convenzione che l'Italia ha ratificato con legge 176/1991.

- b) riveda con urgenza e modifichi la legislazione, al fine di garantire che il figlio illegittimo abbia, legalmente, fin dalla nascita una madre (in conformità con la decisione della Corte europea sui diritti umani, causa *Marckx c. Belgio* e con la norma *mater semper certa est*) e di incoraggiare il riconoscimento di questi bambini da parte del padre (come modo per prevenire un "facile" abbandono del minore);
- c) ratificare la Convenzione europea sullo stato legale dei figli illegittimi⁵.

In sintesi, il Comitato sui diritti del fanciullo vorrebbe che il legislatore italiano:

- 1) imponesse ai genitori biologici il riconoscimento dei loro nati;
- 2) consentisse ai figli adottivi di conoscere l'identità dei loro genitori biologici;
- 3) ratificasse la Convenzione europea sullo stato giuridico dei minori nati fuori del matrimonio⁶.

Esigenze dei bambini

Da oltre mezzo secolo è superata la concezione secondo cui il neonato è una mera entità fisica cui è sufficiente, per un suo adeguato sviluppo, una corretta alimentazione e un'adeguata igiene. Invece, com'è stato dimostrato da innumerevoli ricerche scientifiche, per potersi sviluppare in modo armonico il bambino deve anche crescere circondato dall'affetto e dalla protezione di una figura materna stabile e, se possibile, anche da una figura paterna stabile.

I riconoscimenti obbligatori non rispettano il superiore interesse dei minori

Com'è previsto giustamente dal 1° comma dell'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

Imporre alla partoriente di riconoscere il proprio nato come figlio è la decisione peggiore per lui, poiché è quasi sicuramente destinato a crescere senza l'affetto di una valida figura materna e/o paterna, in un contesto di non accettazione o di rifiuto, con tutte le conseguenze derivanti da questa situazione (abusi, maltrattamenti, ricoveri in istituto ecc.). [...]

⁵ È deplorabile che il traduttore del testo abbia utilizzato ancora la parola "illegittimi" per indicare i soggetti nati fuori del matrimonio.

⁶ Partendo, purtroppo, dalla considerazione che la maternità e la paternità si realizzano esclusivamente mediante la procreazione, gli scopi della Convenzione europea sullo stato giuridico dei minori nati fuori del matrimonio sono di fatto i seguenti:

- stabilire il riconoscimento materno obbligatorio dei minori nati fuori del matrimonio;
- prevedere l'ampliamento delle possibilità, anche coattive, di riconoscimento paterno;
- la Convenzione si prefigge inoltre di equiparare, giustamente, i diritti dei nati fuori del matrimonio a quelli dei nati nel matrimonio.

Sui contenuti giuridici di quest'ultima richiesta, si veda l'articolo di Giorgio Battistacci, *Convenzione europea sullo stato giuridico dei fanciulli nati fuori del matrimonio*, in «Prospettive assistenziali», n. 58, 1982, in cui l'Autore precisa che, per quanto riguarda i diritti dei minori nati fuori del matrimonio, la legge 151/1975 «ha già accolto sostanzialmente i principi contenuti nella Convenzione».

Poiché non è pensabile che il Comitato sui diritti del fanciullo non conosca la legislazione italiana varata 28 anni or sono, è logico ritenere che la riproposizione della ratifica della Convenzione non abbia lo scopo di tutelare i diritti dei fanciulli nati fuori del matrimonio, ma quello di ottenere l'obbligatorietà del riconoscimento materno e l'estensione di quello paterno.

Prevenzione degli infanticidi e degli abbandoni che mettono in pericolo la sopravvivenza del bambino

Proprio allo scopo di prevenire gli infanticidi e gli abbandoni che mettono in pericolo la sopravvivenza stessa del neonato, la legislazione italiana prevede che la donna possa riconoscere o non riconoscere come figlio il proprio nato. In base alla sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 1994, di tale facoltà possono avvalersi anche le donne coniugate. La possibilità del non riconoscimento rappresenta un'alternativa per quelle donne che per motivi etici e/o religiosi rifiutano l'aborto. Inoltre, la legislazione italiana non prevede il riconoscimento paterno obbligatorio dei nati fuori del matrimonio; solo in casi limitati è prevista la dichiarazione giudiziale di paternità⁷. [...]

Al riguardo, si segnala che la legge italiana (art. 11, legge 184/1983) prevede, per le partorienti che non hanno ancora deciso in merito al riconoscimento, il diritto di usufruire di un ulteriore periodo (massimo due mesi) di riflessione per decidere in merito, richiedendo al tribunale per i minorenni la sospensione della procedura di adottabilità che verrebbe altrimenti iniziata.

Il diritto del segreto del parto si traduce in primo luogo nella tutela del superiore interesse del fanciullo, in quanto la legislazione italiana stabilisce che al bambino non riconosciuto, cui viene subito attribuito un nome e un cognome, venga assicurato, nel giro di pochi giorni, l'inserimento in una famiglia adottiva quale figlio legittimo, con i medesimi diritti e doveri, pertanto, dei figli nati all'interno del matrimonio.

Procreazione e genitorialità

È sorprendente e molto preoccupante rilevare che il Comitato sui diritti del fanciullo continui a riferirsi alla maternità e alla paternità come conseguenza unica e definitiva dell'atto procreativo, senza tener conto non solo dell'interesse preminente del minore, ma nemmeno della realtà dei fatti.

Invero, a parte le caratteristiche fisiche, la personalità di ognuno di noi è determinata non tanto dall'apporto ereditario quanto dall'ambiente, in particolare dall'ambiente familiare che educa il figlio (procreato o adottivo) e crea le basi della sua personalità. Mentre la procreazione è un fatto unilaterale che coinvolge solo gli adulti, nella filiazione (biologica o adottiva) il vero protagonista è il bambino. L'ambiente in cui vive e il calore affettivo che lo circondano hanno un ruolo determinante sul suo sviluppo. [...]

L'adozione

Secondo la legislazione italiana, l'adozione è l'istituto giuridico preposto al definitivo inserimento familiare dei minori per i quali il tribunale per i minorenni ha pronunciato lo stato di adottabilità, previo accertamento della loro «situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio» (art. 8, legge 184/1983)⁸.

⁷ La legislazione italiana prevede, in casi specifici, la dichiarazione giudiziale di maternità.

⁸ Al riguardo non si comprende per quale motivo il Comitato sui diritti del fanciullo nella raccomandazione abbia fatto riferimento (cfr. l'inizio di questo articolo) alla decisione della Corte europea sui diritti umani nella causa *Marckx c. Belgio*, in quanto il suddetto provvedimento era stato assunto (fra l'altro molti anni or sono e precisamente il 27 aprile 1979) in merito a una singolare procedura di adozione. Infatti, la madre nubile, dopo aver riconosciuto una bambina come sua figlia biologica, aveva chiesto di poterla adottare solamente allo scopo di ottenere dalla legge belga il riconoscimento di legami giuridici più solidi con la stessa sua figlia. A nostro avviso, l'instaurazione di adeguati legami giuridici con coloro che provvedono al riconoscimento dei loro nati, dovrebbe essere una conseguenza diretta e automatica del riconoscimento stesso e ai figli nati fuori dal matrimonio dovrebbero essere riconosciuti, come è il caso della legislazione italiana, i medesimi diritti/doveri dei figli legittimi.

In sostanza, in base alla legge italiana 183/1984, l'adozione è la modalità con cui una donna e un uomo diventano madre e padre legittimi di un bambino procreato da altri, ma da essi accolto, amato e protetto. Con l'adozione il bambino stabilisce, altresì, pieni legami giuridici di parentela e di affinità con tutti i congiunti degli adottanti, ivi compresi i diritti successori. [...]

Il "diritto" dei figli adottivi a conoscere l'identità dei loro genitori biologici

Se i soggetti adottati sono figli a tutti gli effetti dei loro genitori adottivi e se la loro personalità è stata costruita dal rapporto reciprocamente formativo instaurato, appare di tutta evidenza la necessità di riconoscere questo legame come essenziale e indissolubile. [...]

Ritenere che le radici della personalità dei figli adottivi risiedano in coloro che li hanno procreati significa non considerare la concretezza dei rapporti educativi/formativi instaurati e considerare l'adozione non come modalità che consente di diventare madre e padre di un bambino non procreato (e quindi al bambino di essere loro figlio a tutti gli effetti) ma come un sistema, fra l'altro molto economico e comodo per le istituzioni, di scaricare i minori in difficoltà a degli "allevatori" a titolo gratuito.

Inoltre, fatto ancora più importante, la richiesta di conoscere l'identità dei propri genitori biologici non tiene conto per i minori non riconosciuti che essi, salvo atti del tutto eccezionali (come è il caso dei neonati lasciati nei cassonetti) compiuti da persone disperate, non sono stati abbandonati, ma affidati alle competenti istituzioni (servizi sociali e tribunali per i minorenni) affinché provvedessero al più presto a trovare loro una mamma e un papà.

In ogni caso occorre sempre ricordare che i figli adottivi devono la loro vita ai genitori biologici. [...]

Nostre richieste rivolte al Comitato sui diritti del fanciullo

Sulla base di quanto abbiamo esposto in precedenza, chiediamo che il Comitato sui diritti del fanciullo valuti l'opportunità di promuovere in tutti i Paesi che hanno aderito alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e nel superiore interesse dei fanciulli stessi, le seguenti misure:

- 1) La possibilità per le donne, siano esse coniugate o non coniugate, di non riconoscere i loro nati, allo scopo di prevenire gli infanticidi, gli abbandoni che mettono in pericolo la sopravvivenza dei neonati e dei bambini, nonché gli aborti da parte di coloro che, avendo deciso di non provvedere ai loro nati, scelgono il non riconoscimento quale alternativa all'aborto.
- 2) Il più sollecito inserimento possibile dei minori non riconosciuti (in Italia circa 300-400 all'anno) presso idonee famiglie adottive, accuratamente selezionate e preparate.
- 3) Il pieno riconoscimento della fondamentale importanza dei legami reciprocamente formativi instaurati dai figli biologici o adottivi con i genitori che li hanno accolti, amati e protetti.
- 4) Il non riconoscimento da parte delle leggi nazionali sia della possibilità degli adottanti e degli adottati di conoscere l'identità dei genitori biologici, sia della facoltà dei genitori biologici e dei loro congiunti di essere informati circa l'identità dei genitori adottivi e dei loro figli. [...]
- 5) L'annullamento a tutti gli effetti degli atti originari di nascita dei minori adottati e la loro sostituzione con la trascrizione dei dati essenziali dei provvedimenti di adozione. Ciò allo scopo di evitare ricatti e altre conseguenze negative per le persone adottate e per i genitori biologici la cui

identità risulti negli atti originari di nascita. L'atto originario di nascita dovrebbe poter essere consultato solo da un'autorità pubblica da definire e all'esclusivo scopo di evitare i matrimoni tra consanguinei.

- 6) L'utilizzo da parte di tutti i Paesi che hanno aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo della denominazione "adozione" esclusivamente per i provvedimenti che stabiliscono legami giuridici di filiazione e genitorialità con i minori inseriti nelle famiglie in quanto totalmente e definitivamente privi di cure materiali e morali da parte dei loro procreatori e dei relativi parenti.

Percorsi filmografici

L'esperienza dell'immigrazione

Il fenomeno dell'immigrazione – comparso come condizione statisticamente di rilievo almeno dall'ultimo trentennio del XIX secolo, quando ingenti flussi migratori cominciarono a segnalarsi in spostamento dalle zone preda di una grave crisi agraria alle nazioni più sviluppate come Stati Uniti, Canada, Argentina, Brasile o la parte centrosettentrionale dell'Europa – pare essere diventato negli ultimi quindici anni un serio problema, oggetto in alcuni casi di riflessione profonda, in altri di isterismi e pregiudizi contro coloro che lasciano il proprio Paese d'origine nella speranza di garantirsi un po' del benessere propagandato dalle società occidentali. A seguito dell'illusione seguita alla decolonizzazione africana degli anni Sessanta, al superamento degli ultimi brandelli di socialismo reale franati insieme al muro di Berlino nel corso del 1989 e alla fuga coattiva da regimi militari oppressivi e illiberali proliferati sul suolo dell'America latina negli ultimi trent'anni, si è formato in Europa un flusso diversificato e composito che è entrato in contatto con la popolazione locale originando, nel migliore dei casi, comprensione e solidarietà, ma provocando spesso tensioni, conflitti, netta divisione sociale, quando non addirittura aperta ostilità.

Nel movimento dal Sud al Nord del mondo si giunge a una sorta di unione inscindibile tra due termini “Noi” e “Loro” che stanno spesso in aperto contrasto. La dialettica tra questi due termini – talora comprensibilmente acuita per aumentarne gli effetti drammatici e fare presa sul pubblico – è una delle direttrici più interessanti del cinema europeo contemporaneo, molto sensibile a tematiche come lo spostamento, l'attrazione e la repulsione tra culture, la ricerca di una società perduta, il conflitto tra la tradizione e la modernità. La contrapposizione non è, tuttavia, limitata allo scontro più o meno violento con l'abitante del luogo cui si è approdati, ma investe una specie di gerarchia dell'umanità che considera e pretende alcune etnie superiori alle altre sulla base oscura di un pregiudizio pronto a moltiplicarsi ingiustificatamente. Così, come illustrato sintomaticamente da *Città nuda* del greco Costantinos Yannaris (1999), può capitare che i giovani immigrati originari del Kazakistan e stabilitisi in seguito alla dissoluzione dell'impero sovietico nel quartiere di Menidi, all'estrema periferia ateniese, pur avendo grossi problemi di integrazione sociale a causa dell'imperfetta conoscenza della lingua e del loro restare ai margini, nutrano un disprezzo profondo nei confronti di gruppi da loro considerati al gradino più basso dello sviluppo umano, come gli albanesi.

Pregiudizio, differenze culturali (nell'accezione sociologica di insieme di prodotti condivisi da una determinata società), abitudini diversificate, contrapposte visioni del mondo e bisogni antitetici trovano nei luoghi di approdo dell'umanità ferita, disagiata e speranzosa, il terreno di scontro di una conflittualità spesso occultata ma mai completamente assente. Nell'immagine cinematografica proposta dal cinema europeo, lo scenario d'ambientazione si trasforma spesso in un'autentica arena in cui lo scontro è soltanto procrastinato fino al cruento finale drammatico, in cui si palesa la più desolante frustrazione dell'aspirazione iniziale. Il luogo d'approdo dell'immi-

grato – sia che si tratti del posto in cui si vive stabilmente da tempo, sia che rappresenti la meta cui giungere dopo un viaggio disperato e avventuroso, ammantato di speranze – si tramuta in luogo estraneo dove tentare una difficile sopravvivenza, fino a pervenire al momento in cui ogni prospettiva tende ad azzerarsi, ribaltando più o meno tragicamente gli assunti di partenza. Si pensi, per esempio, alle aspirazioni tristemente attuali del sedicenne afgano Jamal in *Cose di questo mondo* di Michael Winterbottom (2002): partito da un campo profughi nei pressi di Peshawar, dopo un'odissea durata all'incirca un anno con l'avventuroso attraversamento di Pakistan, Iran, Turchia, Italia e Francia, lasciando dietro di sé una scia luttuosa di compagni di viaggio morti durante il tragitto, il ragazzo giunge infine nell'agognata Inghilterra dalla quale, quando il sogno sembra ormai felicemente realizzato, viene espulso al compimento del diciottesimo anno d'età perché non gli è stato concesso il diritto d'asilo. Il caso mostrato da Winterbottom rappresenta, tra l'altro, una situazione particolare all'interno dei flussi migratori perché racconta e in qualche modo stigmatizza il traffico di esseri umani che personaggi senza scrupoli organizzano a fini di cinico lucro. L'atto d'accusa sulla vicenda risulta evidente anche se lo stile documentario del regista si pone a distanza di sicurezza da qualsiasi giudizio morale sulla storia di Jamal, emblematica per il suo stesso doloroso progredire e non in virtù di interventi forti della regia che possano in qualche modo influenzare il giudizio dello spettatore facendo leva sulla sua emotività. Il caso di Jamal, inoltre, introduce il tema del minore emigrante non accompagnato da un adulto, aspetto su cui la regista palermitana Costanza Quatriglio, estremamente sensibile a problematiche relative ai minori (tra le sue pellicole anche *L'insonnia di Devi*, del 2001, accurata indagine sui ragazzi stranieri adottati da famiglie italiane), sta lavorando in questi mesi, raccogliendo materiale in previsione delle riprese di un documentario che vedrà presumibilmente la luce entro la fine del 2004.

Al di là dello sfruttamento subito e indipendentemente dal fatto che il minore sia accompagnato o meno da un adulto, il “sogno infranto” è uno dei motivi dominanti nelle pellicole che parlano del problema dell'immigrazione. Il canovaccio narrativo prevede in alcuni casi una certa dose di cinismo (si pensi alla bambina che nell'Albania mostrata da Gianni Amelio in *L'america* [1994] balla ai ritmi filtrati dal televisivo *Non è la Rai*, immagine dell'Italia spensierata e facilonona d'inizio anni Novanta), più spesso un amaro risveglio dalle illusioni cullate. Il piccolo Jamal, protagonista del già citato *Cose di questo mondo*, si troverà costretto a rubare i soldi necessari all'acquisto del biglietto per il treno che gli garantisca l'attraversamento del Nord Italia e della Francia per non trovarsi immobilizzato in quel limbo rappresentato dalla città di Trieste, nella quale si è ritrovato senza compagni d'avventura e senza alcuna disponibilità finanziaria. In *La promessa* (Luc e Jean-Pierre Dardenne, 1996), Assita giunge dal Burkina Faso a Liegi, in Belgio, con il figlio in fasce, per ricongiungersi con il marito Hamidou, ma quest'ultimo cade da un'impalcatura per sottrarsi a un'ispezione dell'ufficio immigrazione e muore, senza che la moglie sia a conoscenza dell'accaduto. Ciò che per Assita era in principio la possibilità di una vita serena e dignitosa, ricongiunta ai suoi affetti più cari, si trasforma in asprezza esistenziale (la donna, che crede il marito fuggito a causa di debiti di gioco, è costretta a lavorare duramente con il figlio piangente adagiato sulle sue

spalle), in tragica inconsapevolezza e in realistica minaccia (la donna subisce un tentativo di violenza – con il figlioletto piangente a fare da commento straziante alle immagini – organizzato dal datore di lavoro del marito con lo scopo di esortarla ad abbandonare il Belgio e a non cercare, di conseguenza, di ritrovare il legittimo consorte). Anche il Penhan de *Il tempo dei gitani* (Emir Kusturica, 1989) parte per l'Italia dalla natia Jugoslavia a seguito del capo del suo accampamento rom, Ahmed, ma la realtà che dapprima osserverà e poi dovrà obbligatoriamente perseguire è fatta di violenza (la banda di Ahmed stupra delle adolescenti per insegnar loro il mestiere della prostituzione), sfruttamento (bambini acquistati da giovani puerpere, costrette a disfarsene per questioni di onore, e rivenduti al miglior offerente) e abuso (bambini indotti a fingere di essere menomati per guadagnare più soldi). Tuttavia, nel suo personale percorso di formazione – condotto con modalità di messa in scena lunari, proprie del registro poetico di Kusturica – Penhan non rifiuterà il ruolo che gli è stato assegnato ma, anzi, lo perseguirà con grande determinazione arrivando a non far rimpiangere l'ex capo Ahmed e giungendo addirittura a palesare l'intenzione di vendere il figlio della sua sposa perché convinto che non si tratti del frutto del suo seme.

Il ribaltamento della prospettiva iniziale può culminare nella tragedia: questo è il momento in cui risulta maggiormente evidente il conflitto esistente tra immigrato e residente, tra l'inconciliabilità delle rispettive culture e l'impossibilità nel trovare un equilibrio tra le parti e una serena convivenza.

Le situazioni descritte da Kusturica si collegano idealmente alla vicenda della sedicenne Lilia, protagonista del film *Lilia 4-Ever* (2002) del regista svedese Lukas Moodysson. Una ragazza di un piccolo paese dell'ex Unione Sovietica s'illude di trasferirsi negli Stati Uniti con la madre, ma in realtà la donna ha previsto che il mutamento radicale di vita riguarderà soltanto se stessa. Lilia, infatti, rimarrà intrappolata nello squallore di una vita senza speranze, senza soldi, con l'unico conforto di un amico undicenne su cui convergono significati simbolici ben precisi (il bambino si trasforma in una sorta di angelo custode). L'emigrazione comparirà, anche in questo caso, sotto il segno della falsa speranza accordata da un ragazzo che intende portarla con sé in Svezia salvo, successivamente, farla sprofondare negli abissi della prostituzione, ribaltando dolorosamente le speranze a cui Lilia si era aggrappata entusiasticamente per ovviare alla traumatica mancanza materna.

L'abisso in cui precipita il minore immigrato può riguardare perfino l'annullamento della sua stessa esistenza, in seguito a una conflittualità tra culture cieca e violenta, determinata da una situazione sociale priva di sviluppo e prosperità. Nello squallore esistenziale della cittadina di provincia di Bailleul raccontato da Bruno Dumont ne *L'età inquieta* (il cui titolo originale è, sintomaticamente, *La vie de Jésus*, con allusione al sacrificio di un'umanità alla deriva), il giovane algerino Kader è ucciso selvaggiamente a calci e pugni dalla banda di nullafacenti capeggiata dal protagonista Freddy a causa del semplice sospetto paranoico che il ragazzo arabo se la intenda con l'ex fidanzata Marie. In realtà, tale sospetto è soltanto la degna conclusione di un conflitto sulla diversità – narrato dal regista con estremo rigore e un distacco raggelante – che ha contrapposto non due culture differenti, bensì un pregiudizio

cieco (quello degli amici di Freddy) a confronto con un'esistenza (quella di Kader) la cui colpa è di non appartenere al gruppo chiuso dei nati nella cittadina.

Ci si può imbattere in un caso analogo se si prende in considerazione *Pelle alla conquista del mondo* (1987) del regista danese Bille August (tratto dalla prima parte del romanzo di Martin Andersen Nexö), storia ambientata nella Danimarca di fine Ottocento, ma con evidenti riferimenti alla contemporaneità. Seppure non si giunga all'improvvisa esplosione di violenza brutale e assassina come nel caso de *L'età inquieta*, resta – quale filo rosso del racconto – un'ingiustificata ostilità nei confronti degli immigrati svedesi fuggiti dalla loro nazione per una grave carestia. Contrariamente al padre pavido arresosi alle brutture della vita Pelle, il piccolo protagonista del film, anch'egli vittima delle angherie e delle umiliazioni dei prepotenti aiutanti del fattore e dei dispettosi coetanei, riesce a sottrarsi alle delusioni patite grazie a un personale percorso di crescita che lo porterà ad abbandonare la figura paterna e la Danimarca per scoprire il mondo, qualunque volto esso abbia. Egli non fugge, ma vive l'esperienza dell'“andare oltre”, una situazione che esula dalla pura condizione esistenziale e che ascende direttamente a concetti più profondi come la libertà, il decoro e il rispetto dell'uomo in quanto essere vivente.

In questo breve *excursus* sul rapporto tra minori e immigrazione occorre accennare, infine, a un fenomeno cinematografico recente che riflette sui modelli dell'integrazione e del conflitto tra culture rifiutando, però, il “consueto” registro drammatico. Nel cinema inglese degli ultimi cinque-sei anni (ma non solo in quello britannico, come lo svedese *Jalla! Jalla!* conferma), la diversità assume i connotati vivaci e farseschi propri della commedia di costume. Pellicole come *Mio figlio il fanatico* (Udayan Prasad, 1998), *East is East* (Damien O'Donnel, 1999) o *Sognando Beckham* (Gurinder Chadha, 2002), pur non essendo aliene da alcuni facili stereotipi, mostrano una società che ha già dato per acquisita la necessità dell'integrazione (nella fattispecie relativamente all'elemento indiano e pakistano) e ha spostato la conflittualità non più tra immigrati e “autoctoni”, ma tra le diverse generazioni di immigrati (la prima, quella dei genitori, che intende preservare le tradizioni del Paese d'origine e la seconda, quella dei figli, che accetta il mutamento dei tempi e la modernizzazione dei costumi). In questi casi si assiste alla replica delle classiche dicotomie tradizione/modernità, passato/presente, società pretecnologica/ipertecnologica trasferite, però, in culture lontane da quella occidentale. Il conflitto, proprio perché avviene in un contesto diverso da quello inglese (e più in generale europeo), origina divertimento e non tragedia: in *Mio figlio il fanatico* un figlio fondamentalista islamico rifiuta l'Occidente (senza le terribili implicazioni della recente cronaca, ovviamente); in *East is East* una prole pienamente parte della *swinging London* anni Settanta si scontra con un padre che segue i rigidi criteri di osservanza musulmana; in *Sognando Beckham* una ragazza sfida i genitori per rincorrere il suo sogno di diventare una professionista nel calcio. In tutti e tre i casi citati ci troviamo innanzi a un nuovo tipo di “commedia etnica” che, proprio come la tradizionale commedia di costume, produce contrasti generalmente innocui che appartengono all'intima sfera dei dissidi familiari e meno alle problematiche sociali legate ai fenomeni d'immigrazione.

Città nuda

Il diciassettenne Sasha vive nel quartiere di Menidi, estrema periferia di Atene. Emigrato con la sua famiglia dal Kazakistan dopo il crollo dell'impero sovietico, Sasha conduce un'esistenza priva di ambizioni, dedita all'appagamento superficiale dei suoi impulsi e caratterizzata dalla frequentazione di discoteche e postriboli, da piccoli furti, dall'esercizio della prostituzione e dall'uso di sostanze stupefacenti. Ricevuto l'incarico da Giorgios di prendersi cura di Natasha, una prostituta che dovrebbe essere venduta a una banda di Patrasso, Sasha se ne innamora, giungendo a uccidere Giorgios per tenere con sé la ragazza.

Lo squallore quotidiano dell'estrema periferia ateniese, nello specifico il quartiere di Menidi, luogo in cui si sono stabiliti gli immigrati kazaki in seguito alla caduta del Muro di Berlino e alla dissoluzione dell'Unione Sovietica, è il palcoscenico in cui va in scena la tragedia esistenziale di *Città nuda* di Costantinos Yannaris. Sasha è il protagonista di un'autentica lotta per la sopravvivenza in cui esistono soltanto possibilità di definitiva sconfitta, ma nessuna opportunità di riscatto o di sofferta affermazione. Si lotta per non soccombere giorno per giorno e non in vista di un obiettivo di miglioramento esistenziale, impossibile da attuarsi. Le scelte condotte sono sempre sbagliate e improntate a un'auspicata inclinazione all'appagamento delle pulsioni elementari (Sasha abbandona il suo lavoro di muratore perché ritenuto troppo faticoso); non esiste nemmeno una speranza d'integrazione nel tessuto sociale perché la mancata conoscenza della lingua greca innalza un muro invalicabile su qualunque eventuale tentativo di sottrarsi a un'amara sorte. Il destino è, conseguentemente, quello di ruotare sempre intorno a un circolo vizioso (e ozioso) fatto di spinelli a base di hashish, razzismo nei confronti degli altri immigrati considerati miserabili e abbietti, discoteche anarchiche e bordelli in cui sfogare i propri istinti, borseggi per garantirsi serate e divertimenti, prostituzione con personaggi danarosi di entrambi i sessi, in un annullamento alienante della propria personalità nel momento stesso in cui ci si illude di affermarsi attraverso il vorticoso succedersi degli eventi. Nemmeno il rapporto con la famiglia è facile e comprensivo: la conflittualità tra Sasha e i genitori è la costante pronta a diventare reazione spropositata nel momento in cui il ragazzo presenta al padre Natasha, la prostituta affidatagli da Giorgios. E allora neanche l'amore – seppur mediato dallo squallore di una vita condotta vendendo il proprio corpo – può offrire la possibilità del riscatto: il sentimento passa attraverso il concetto di possesso, la libertà di amare è filtrata dall'inevitabilità della tragedia che si origina nel momento in cui Sasha, dopo un cruento scontro, sarà costretto a uccidere Giorgios per ottenere Natasha e garantirsi un'illusione di libertà.

Cose di questo mondo

Jamal, un orfano afgano sedicenne, e il suo amico Enayat, tramite alcuni improvvisati agenti di viaggio, tentano il trasferimento a Londra dal campo profughi nei pressi di Peshawar, Pakistan, dove sono rifugiati. Dopo il fallimento del primo tentativo, i due ripartono e attraversano in rischiosa successione Iran e Turchia, da cui si imbarcano per raggiungere l'Italia. Rinchiusi all'interno di uno spazio angusto, Enayat muore durante il tragitto e Jamal

è costretto al furto per raggranellare i soldi necessari per il treno che gli permetterà di arrivare a Sangatte, paese francese sul canale della Manica. Giunto avventurosamente a Londra, Jamal si vedrà negato il diritto d'asilo e sarà costretto a lasciare l'Inghilterra prima del compimento del diciottesimo anno.

Cose di questo mondo ruota tutto attorno ai due concetti annichilenti di frustrazione e inutilità: il viaggio del piccolo Jamal, infatti – nonostante le difficoltà patite durante il tragitto, il percorso irto di pericoli, di episodi luttuosi e caratterizzato dallo sfruttamento di autentici trafficanti di esseri umani senza scrupoli – è destinato a terminare infelicitamente con l'allontanamento del ragazzo protagonista dalla meta tanto faticosamente raggiunta. La richiesta di diritto d'asilo di Jamal non è accolta dalle autorità britanniche, le quali prevedono l'espulsione del ragazzo un giorno prima del compimento del suo diciottesimo compleanno, risolvendo di fatto un'odissea in un inutile esercizio di infruttuosa speranza. Jamal, che è un orfano che lavora in una fabbrica di mattoni guadagnando una cifra irrisoria, diventa una sorta di paradigma umano sull'illusione, sul coraggio e sulla speranza coltivati incessantemente per non lasciarsi morire poco a poco nella condizione di profughi. Inghilterra, Danimarca, Germania, Italia sono il sogno da raggiungere obbligatoriamente per garantirsi un'esistenza degna di essere vissuta, mentre Pakistan, Iran, Turchia e il Mar Adriatico rappresentano le soglie successive da attraversare per garantirsi la possibilità che tale sogno si avveri. Ma ostacoli e aiutanti confondono i loro ruoli: polizia di confine, ispettori antimigrazione, contrabbandieri d'uomini che mirano esclusivamente al denaro e mai alla persona sono le due facce di una stessa medaglia fatta di egoismo, sfruttamento e abuso all'interno di un mondo che pare aver smarrito la retta via. Alla fine rimangono piccole cose (il bambino curdo che compra a Jamal e a Enayat le scarpe e poi li accompagna al valico montano per farli accedere in Turchia), parvenze di umanità che non hanno la possibilità di mutare un'esistenza (la partita di calcio che Jamal gioca con gente diversa in ogni luogo in cui si trovi a passare), ma che rendono evidente come il mondo non sia da condannare in blocco e che, in fondo, una speranza di riscatto è ancora possibile.

L'età inquieta

Freddy ha sedici anni e vive a Bailleul, un paesino nel Nord della Francia. Fidanzato con Marie, conduce un'esistenza sbandata in compagnia dei suoi amici disoccupati e privi di forti motivazioni esistenziali. La compagnia di Freddy prende di mira Kader, un giovane arabo che vive nel paese con la sua famiglia. Stanca delle bravate di Freddy, Marie decide di lasciarlo e di accettare la delicata corte di Kader. Cieco per la rabbia, Freddy insieme ai suoi sfaccendati amici raggiunge il ragazzo in campagna e lo uccide colpendolo ripetutamente.

Dumont, con il suo stile oggettivo e distaccato, tratteggia una provincia come tante altre seguendo in paesaggi fissi e apparentemente immutabili le vicende di Freddy e dei suoi amici in un crescendo di squallore esistenziale, evidenziandone la mancanza di aspirazioni, il tedio e la violenza cieca ed esasperata. All'interno dell'azzeramento delle speranze e delle prospettive mostrato da Freddy e dalla sua de-

motivata compagnia, si affianca l'ipotesi del conflitto con il "diverso", che in questo caso è Kader, giovane arabo beffeggiato e insultato per semplice noia quotidiana: Kader, così come la ragazza corpulenta umiliata per il suo peso eccessivo, sono il pretesto per la banda di sfaccendati capeggiata da Freddy per una situazione nuova, in qualche modo eccitante, che li sottragga per un attimo al torpore vuoto e insapore di un'esistenza sempre tristemente uguale a se stessa (la madre accusa Freddy di vivere una perenne domenica). Kader è, semmai, diverso dalla banda di fannulloni e da Freddy in particolare per i modi, per le sue convinzioni e per il rispetto che dimostra: egli, infatti, si è invaghito di Marie, ma contrariamente a quello che si aspetta la ragazza (che lo aggredisce proponendogli il suo sesso come se fosse una sorta di liberazione dall'esasperata corte portata avanti dal giovane arabo), Kader ha per lei un sentimento puro, delicato, sicuramente tenero se confrontato alla rudezza meccanica con la quale Freddy si congiunge sessualmente con Marie. Kader, il "diverso", si trasforma quindi nello specchio riflettente di un'umanità alla deriva, senza alcuna speranza per il futuro, pronta ad annullarsi in corse in moto che non portano da nessuna parte. Il giovane arabo deve, perciò, essere necessariamente cancellato perché si mostra in qualità di elemento che indirettamente condanna la vacuità di una vita non vissuta: solo la morte violenta di Kader può illudere circa l'immutabilità di un universo chiuso in se stesso come quello in cui vivono Freddy e i suoi amici. Ma in realtà Kader si trasforma nella vittima sacrificale di un mondo che non può più salvarsi nemmeno attraverso un ipotetico tentativo di pentimento o di riscatto da una vita completamente sbagliata.

Pelle alla conquista del mondo

L'undicenne svedese Pelle, orfano di madre, emigra con il padre Lasse in Danimarca nella speranza di trovare condizioni di vita migliori. L'unico lavoro che Lasse trova è quello di stalliere, ma l'esistenza nel nuovo Paese è difficile: Pelle non è accettato dai suoi coetanei e lo stesso padre subisce le angherie dei suoi superiori senza opporsi. Ma proprio dal dolore e dalle esperienze infelici, Pelle troverà quella consapevolezza che lo spingerà lontano alla ricerca di nuove conoscenze in giro per il mondo.

L'elemento che caratterizza notevolmente il film di Bille August, ispirato alla prima parte intitolata - *L'infanzia* - di una trilogia dello scrittore danese Martin Andersen Nexø, è la profonda differenza tra le aspirazioni di partenza e l'amara disillusione dell'arrivo. Pelle e il padre Lasse, costretti a lasciare la natia Svezia a causa di una grave carestia che ha messo a repentaglio la loro stessa possibilità di sopravvivenza, giungono in una Danimarca apertamente ostile, in cui gli immigrati svedesi sono trattati con alterigia e disprezzo, considerati al limite più basso dell'umanità e umiliati costantemente come se fossero delle bestie da soma. I salari alti al punto che i ragazzi, incuranti del lavoro, possano premurarsi esclusivamente di giocare, l'acquavite a buon mercato e l'uva secca nell'arrosto di maiale, raccontati da Lasse a Pelle durante il tragitto sulla nave che li trasportava in Danimarca, assumono così la parvenza di promesse da paese di Bengodi, irraggiungibili nella realtà. L'esistenza di Pelle nella tenuta del grande proprietario danese, infatti, si rivela ca-

ratterizzata dalla difficile convivenza con i residenti e dal dolore di situazioni in cui si mostra in tutta la sua violenta evidenza la mancanza di umanità di coloro che detengono le posizioni di potere. Privo della protezione paterna (Lasse è vecchio e molto pavido nei confronti di chi comanda) e di una madre che gli possa garantire l'affetto necessario a superare i momenti difficili, Pelle assume come esempio Erik, anch'egli immigrato danese, insofferente all'autorità del fattore e dei suoi aiutanti, ribelle e irascibile ma dolce e paziente con il ragazzo. Ma anche Erik, sorta di padre putativo, è destinato a tramontare nell'universo di Pelle a causa di un incidente che lo rende simile a un vegetale: a questo punto per il ragazzo non resta, dopo aver compiuto un accidentato percorso di formazione nei meandri della speranza e della sofferenza, che scoprire il mondo da solo, contando solo su se stesso.

Il tempo dei gitani

Il giovane Penhan abita con la nonna, la piccola sorella Daza e lo strampalato zio in un accampamento rom in Jugoslavia. Dopo aver accompagnato la sorella a Lubiana per un intervento chirurgico a una gamba malformata, Penhan è costretto a seguire Ahmed, il boss dell'accampamento, in Italia. Qui, dopo un'iniziale resistenza, comincerà a commerciare in bambini e a costringerne altri all'accattonaggio e alla prostituzione, fino a soppiantare nelle funzioni di capo lo stesso Ahmed, rimasto nel frattempo vittima di un colpo apoplettico che lo ha ridotto alla paralisi. Dopo aver ucciso Ahmed, Penhan verrà ucciso a sua volta dalla moglie di questo per vendetta.

Emir Kusturica, con il suo solito gusto iperbolico della narrazione, ne *Il tempo dei gitani* racconta di un percorso di formazione particolare che conduce alla perdita dell'innocenza il giovane Penhan, figlio naturale di una zingara cresciuto con affetto dalla corpulenta nonna. Il racconto cinematografico (esiste, infatti, una versione televisiva di oltre cinque ore) si divide idealmente in due parti nettamente distinte: la prima è quella relativa alla formazione adolescenziale, con la vita nell'accampamento rom a contatto con la singolare famiglia, in una dimensione perennemente sospesa tra sogno e realtà, nella quale anche l'iniziazione amorosa assume le caratteristiche della fiaba gitana percepita in un contesto onirico e visionario; la seconda è quella del distacco dal proprio ambiente familiare con l'inganno di una possibile guarigione per la piccola Daza, nata con una malformazione alla gamba che Ahmed, il capo carismatico del villaggio, promette di risolvere grazie all'intervento chirurgico di un celebre ortopedico di Lubiana. Il distacco dalla famiglia e il conseguente trasferimento in Italia sanciscono per Penhan una discesa irrevocabile negli abissi dell'abiezione e della corruzione al seguito di un'autentica corte dei miracoli capeggiata da Ahmed senza alcuno scrupolo: all'atmosfera sognante della prima parte subentra un clima opprimente punteggiato da azioni riprovevoli condotte nei confronti dei minori (vendita di bambini ancora in fasce, coercizione all'accattonaggio, stupri condotti con l'intento di educare al mestiere giovani prostitute); alla spensieratezza caratteristica del villaggio rom si sostituisce la cappa opprimente di un'innocenza non più recuperabile. Penhan, infatti, investito direttamente da Ahmed – non più in grado di gestire la situazione dopo l'infarto occorsogli – comincia

a comportarsi da vero e proprio boss senza scrupoli, al punto che penserà di vendere il figlio che la sposa gli ha dato perché sospetta che non sia frutto del suo seme. Una progressiva e irreversibile discesa verso l'annullamento di se stessi, una formazione al contrario di un adolescente che aveva soltanto un'aspirazione, la guarigione della sorella, ma che in virtù di un inganno (la sorella, in realtà, è stata trasferita a Roma per chiedere l'elemosina sfruttando la pena che la sua gamba menomata provoca) ha gettato la sua intera vita.

Filmografia

- *Città nuda (Apò tin akris tis polis)* di Constantinos Giannaris, Grecia, 1998*
- *Cose di questo mondo (In This World)* di Michael Winterbottom, Gran Bretagna, 2002*
- *East is East* (id.) di Damien O'Donnell, Gran Bretagna, 1999*
- *L'età inquieta (La vie de Jésus)* di Bruno Dumont, Francia, 1997*
- *Girlfight* (id.) di Karyn Kusama, Usa, 2000*
- *Lilia 4-Ever* (id.) di Lukas Moodysson, Svezia-Norvegia, 2002
- *Mio figlio il fanatico (My Son the Fanatic)* di Udayan Prasad, Gran Bretagna, 1998
- *Pelle alla conquista del mondo (Pelle Erobreren)* di Bille August, Danimarca-Svezia, 1987*
- *La promesse (La promesse)* di Jean-Pierre Dardenne, Luc Dardenne, Belgio-Francia-Tunisia-Lussemburgo, 1996*
- *Sognando Beckham (Blend it Like Beckham)* di Gurinder Chadha, Gran Bretagna-Germania, 2002*
- *Il tempo dei gitani (Dom za vešanje)* di Emir Kusturica, Jugoslavia, 1989

I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocenti Library e la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web www.minori.it

Percorsi didattici

- Analisi del pregiudizio: come nasce, da cosa si origina, come germina, quali sono gli errori in cui incorre e come si debella.
- Confronto tra l'immagine proposta dal mondo occidentale e le aspirazioni dei minori che vi si trasferiscono per soddisfare le loro speranze per il futuro.
- Approfondimento sulla difficoltà d'integrazione all'interno di società chiuse in se stesse.

Eventi

settembre-dicembre 2003

Bellaria (Rimini), 18-20 settembre 2003

La persona disabile: una risorsa per l'umanità

Tempi dei bambini tempi dei genitori

Convegno internazionale

Organizzato da: Associazione comunità Papa Giovanni XXIII con il patrocinio della Regione Emilia-Romagna, Centro di informazione delle Nazioni unite di Roma, Provincia di Rimini, Comune di Bellaria

Per informazioni: Centro congressi europeo, via Lungo Fiume Uso n. 1, 47814 Bellaria Igea Marina (Rimini), tel. 0541/341111, fax 0541/349883

Mondovì (Cuneo), 19 settembre 2003

Abitare il territorio

Convegno interregionale

Organizzato da: Cooperativa Il Cortile via delle Scuole n. 2, Mondovì (Cuneo)

Per informazioni: Cooperativa Il Cortile via delle Scuole n. 2, Mondovì (Cuneo), tel. 0174/558290, fax 0174/441614, e-mail coop.ilcortile@libero.it

San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno), 22-23 settembre 2003

Oltre le terre di mezzo

Ipotesi per nuove politiche sulla prostituzione

Convegno nazionale

Organizzato da: Regione Marche, Assessorato politiche sociali, Associazione On the road

Lucca, 25-26 settembre 2003

Abuso sessuale e sfruttamento dei minori, lavoro minorile e promozione dei diritti dei minori a livello dell'Unione europea

Riunione dei ministri dell'Unione europea responsabili per l'infanzia L'Europe de l'Enfance

Organizzata da: Presidenza italiana del consiglio dell'Unione europea

Per informazioni: Servizio minori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, via Fornovo n. 8, 00192 Roma, tel. 06/3675421, fax 06/36754515

Bologna, 26 settembre 2003

L'adozione in movimento

Confronto sulle innovazioni in materia di adozione tra Emilia-Romagna, Toscana e Veneto

Convegno

Organizzato da: Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale

Per informazioni: Servizio politiche familiari infanzia e adolescenza della Regione

Emilia-Romagna, tel. 051/6397497-498, fax 051/6397075,
e-mail infanzia@regione.emilia-romagna.it

Rimini, 3-5 ottobre 2003

V Congresso Nazionale di Musicoterapica CONFIAM

Congresso nazionale

Organizzato da: Associazione italiana professionisti della musicoterapia,
Azienda USL di Rimini, Società italiana per l'educazione musicale

Per informazioni: Segreteria organizzativa Massimo Borghesi, cell. 338/7746947,
e-mail massimoborghesi@libero.it e Marzia Mancini, tel. 0541/730117,
e-mail cerquamancini.mrz@virgilio.it

Firenze, 15-16-17-ottobre 2003

*Primo seminario nazionale di formazione sul monitoraggio e la valutazione
dei progetti a favore dell'infanzia e dell'adolescenza in particolare in situazioni
di conflitto armato*

Seminario

Organizzato da: Istituto degli Innocenti in collaborazione con Unicef IRC e promosso
da Ministero degli affari esteri

Per informazioni: Segreteria organizzativa Istituto degli Innocenti,
piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305, fax 055/2037344,
e-mail cherici@istitutodegliinnocenti.it

Firenze, 16 ottobre 2003

Quando i bambini e le bambine trasformano le città

Convegno

Organizzato da: ANCI Toscana, Comune di Firenze, Istituto degli Innocenti,
Università degli studi di Firenze

Per informazioni: Comunica, tel. 055/2645261, fax 055/2645277,
e-mail convegni@comunica-online.com

Verbania, 16-18 ottobre 2003

Peer Education

Adolescenti protagonisti di quale prevenzione?

Convegno nazionale

Organizzato da: ASL 14 del vco, Associazione Contorno Viola, Comune di Verbania,
Istituto Cobianchi, in collaborazione con la rivista *Animazione sociale*

Per informazioni: Centro di aggregazione giovanile OLMO, via Mazzini n. 19,
Verbania-Pallanza, tel. 333/9472515, fax 0323/501549

Bologna, 18 ottobre 2003

Il deficit acquisito: valorizzazione delle risorse, riabilitazione e relazione di aiuto

Convegno seminario

Organizzato da: Dipartimento di scienze dell'educazione dell'Università degli studi
di Bologna, Associazione gioco e studio in ospedale, Edizioni Erickson

Per informazioni: siti web www.scform.unibo.it e www.giocoestudio.it

Roma, 18 ottobre 2003

La pedagogia dell'Autogoverno per l'educazione alla democrazia

Convegno di studio

Organizzato da: Istituto internazionale per lo studio dei problemi della gioventù contemporanea

Per informazioni: Segreteria, largo Città dei ragazzi n. 1, 00163 Roma, tel. 06/65001382, fax 06/65665281, e-mail info@gioventuperdomani.it sito web www.gioventuperdomani.it

Brescia, 23-24 ottobre 2003

L'educazione alla genitorialità

Tra differenze di genere e generazioni

Convegno

Organizzato da: Agenzia di formazione La Scuola, rivista *La famiglia*

Per informazioni: Agenzia di formazione La Scuola, via L. Cadorna n. 11, 25124 Brescia, tel. 030/2993290, fax 030/2993299, e-mail ufficiostampa@lascuola.it

Bologna, 23 ottobre 2003

Un viaggio tra i paesaggi disegnati per l'infanzia e l'adolescenza

Presentazione del rapporto di monitoraggio e valutazione degli interventi della legge 285/97. Anno 2002-2003

Convegno

Organizzato da: Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle politiche sociali, immigrazione, progetto giovani, cooperazione internazionale

Per informazioni: Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza della Regione Emilia-Romagna, tel. 051/6397497/498, fax 051/6397075, e-mail infanzia@regione.emilia-romagna.it Camilla Garagnani, tel. 051/6397515, e-mail cgaragnani@regione.emilia-romagna.it

Montesilvano (Pescara), 24-25 ottobre 2003

Le forme della violenza all'infanzia

Risultati raggiunti e prospettive in materia di diagnosi e trattamento

14° convegno annuale

Organizzato da: Fondazione Maria Regina ONLUS, via Oberdan n. 26, Scerne di Pineto (Teramo)

Per informazioni: Centro studi tel. e fax 085/9463098, e-mail centrostudi@ibambini.it

Seriate (Bergamo), 31 ottobre 2003

Dalla protezione alla coesione sociale

Sussidiarietà e responsabilità per le nuove politiche sociali

Convegno

Organizzato da: Provincia di Bergamo Settore politiche sociali, Città di Seriate Settore politiche sociali

Per informazioni: Ufficio di piano Comune di Seriate, piazza Alebardi n. 1, Alessandra Sangalli, tel. e fax 035/304293, e-mail ufficiodipiano_S@libero.it sito web www.comune.seriate.bg.it

Firenze, 30-31 ottobre 2003

Programmes on reintegration of children and adolescents, boys and girls, involved in armed conflicts

Seminario

Organizzato da: Istituto degli Innocenti in collaborazione con Unicef IRC e promosso da Ministero degli affari esteri

Per informazioni: Segreteria organizzativa Istituto degli Innocenti, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305, fax 055/2037344, e-mail cherici@istitutodeglinnocenti.it

Roma, 7 novembre 2003

L'educazione tra pari e protagonismo giovanile. Pratiche e confronto

Seminario

Organizzato da: Gio Rap, CNCA, Associazione Maranathà, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Per informazioni: Segreteria Gio Rap, Associazione. Maranathà ONLUS, via Cà Nave n. 63, 35013 Cittadella (Padova), tel. 049/5975329, fax 049/9409210, e-mail ass@retemaranatha.it sito web www.maranatha.it

Noto (Siracusa), 7-8 novembre 2003

Seminario sulla sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia

Seminario

Organizzato da: Ministero per le pari opportunità

Per informazioni: Trimondo viaggi, piazza Vittorio Emanuele n. 32, 95129 Catania, tel. 095/715811, fax 095/312617, e-mail trimondo@trimondoviaggi.it

Firenze, 13-14 novembre 2003

Bambini adottati da altri paesi. Nuovi contesti di vita

Convegno

Organizzato da: Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero per le pari opportunità, Commissione per le adozioni internazionali

Per informazioni: Segreteria Istituto degli Innocenti, tel. 055/2037366-357, fax 055/2037207, e-mail cherici@istitutodeglinnocenti.it e stanghellini@istitutodeglinnocenti.it

Parma, 13-15 novembre 2003

Genitori, figli e giustizia: autonomia della famiglia e pubblico interesse

Convegno

Organizzato: in collaborazione con il Comune di Parma, con il patrocinio della Regione Emilia-Romagna, Provincia di Parma e Associazione nazionale magistrati

Parigi, 20 novembre 2003

Conferenza dei ministri europei responsabili dell'infanzia "Prevenire il maltrattamento, promuovere il giusto trattamento: un'ambizione europea"

Conferenza

Organizzata da: Ministère de la Famille et de l'Enfance, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nuoro, 15 novembre 2003

Adolescenza: Fast Generation

Convegno

Organizzato da: Provincia di Nuoro Assessorato ai servizi sociali e politiche giovanili, Lo Snodo Centro di ascolto specialistico per adolescenti e giovani

Per informazioni: Lo Snodo, via Lamarmora n. 11, 08100 Nuoro, tel. e fax 0784/39498 sito web www.losnodo.it

Mestre, 20 novembre 2003

Una giornata per ricordarli l'impegno di tutti per realizzarli

Anniversario della Convenzione sui diritti dei bambini

Organizzato da: Regione Veneto Assessorato alle politiche sociali, volontariato e non profit, palazzo Balbi Dorsoduro n. 3901, 30123 Venezia, tel. 041/2792881-882, fax 041/2782883, e-mail ass.politichesociali@regione.veneto.it

Per informazioni: Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza c/o ULSS 3, via Carducci n. 2, 36061 Bassano del Grappa (Vicenza), tel. 0424/526134/38, fax 0424/526142,

e-mail osservatorio.minori@minori.veneto.it

Alessandria, 20-21-22 novembre 2003

I colori della nebbia

Tre giorni di dibattito, riflessioni, festa ed attenzioni in occasione della giornata europea per i diritti dei minori

Organizzati da: Città di Alessandria e Provincia di Alessandria, con il patrocinio della Regione Piemonte, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNICEF

Per informazioni: Assessorato alle politiche giovanili e della famiglia del Comune di Alessandria, tel. 0131/235757-266079, fax 0131/234582, e-mail informagiovani@comune.alessandria.it

Prato, 21 novembre 2003

Violenza giovanile e conflitti: il fenomeno del bullismo. Analisi di un malessere sociale e interventi di prevenzione a partire dalla realtà scolastica

Convegno

Organizzato da: Regione Toscana e Provincia di Prato con il patrocinio di IRRE Toscana, Istituto professionale di Stato F. Datini

Torino, 21 novembre 2003

Il mestiere di crescere.

Il punto di vista dei bambini su lavoro e infanzia

Convegno

Organizzato da: MLAL, ASAL, ASPEM, MOCI, OSVIC in collaborazione con ITALIANATS, Associazione Nats, ASOC, Centro intercultura unicomondo, Verso sud, Coop. Equomercato, Rivista Altreconomia, coop. Orso

Modena, 21 novembre 2003

Le pratiche della partecipazione con i bambini e gli adolescenti.

Convegno

Organizzato da: Comune di Modena, CAMINA, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

Per informazioni: CAMINA Centro nazionale città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza, via dei Mille n. 35 e/f, 40024 Castel San Pietro Terme (Bologna), tel. 051/6951421, fax 051/944183, sito web www.camina.it

Firenze, 25 novembre 2003

Con il passo giusto. Secondo modulo: conoscere la realtà giovanile

Seminario formativo

Organizzato da: Istituto degli Innocenti, Servizio nazionale pastorale giovanile

Per informazioni: Segreteria Istituto degli Innocenti, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037366-357, e-mail cherici@istitutodeglinnocenti.it e stanghellini@istitutodeglinnocenti.it

Santa Maria Imbaro (Chieti), 27 novembre 2003

Nuove tendenze nella gestione dei servizi alla famiglia: interventi e politiche per l'infanzia e l'adolescenza

III giornata tematica EQUAL

Organizzata da: Patto territoriale Sangro-Aventino soc. cons. a.r.l., Regione Abruzzo Direzione politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione

Per informazioni: Patto territoriale Sangro-Aventino soc. cons. a.r.l., via Nazionale n. 1, 66030 Santa Maria Imbaro (Chieti), tel. 087/2570417, fax 0872/570226, e-mail equal@sangroaventino.it

Milano, 29 novembre 2003

Incontro semestrale di aggiornamento dell'Associazione Gioco e Studio in Ospedale

Organizzato da: Associazione Gioco e Studio in Ospedale ONLUS, Centro nazionale di documentazione Armida Carla Cappelli c/o Istituto G. Gaslini

Per informazioni: Associazione Gioco e Studio in Ospedale ONLUS, Centro nazionale di documentazione Armida Carla Cappelli c/o Istituto G. Gaslini, largo G. Gaslini n. 5, 16147 Genova, e-mail segreteria@giocoestudio.it sito web www.giocoestudio.it

Firenze, 4 dicembre 2003

Unaccompanied foreign children: best practices on national policies and programmes on welcome, integration and family reunification

Seminario

Organizzato da: Segretariato ChildonEurope c/o Centro nazionale di documentazione

e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: Segretariato ChildonEurope c/o Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, piazza SS. Annunziata, n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305-206-343, fax 055/2037344, e-mail childoneurope@minori.it sito web www.minori.it/childoneurope

Firenze, 5 dicembre 2003

ChildonEurope Assembly

Assemblea della rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia

Organizzata da: Segretariato ChildonEurope c/o Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: Segretariato ChildonEurope c/o Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305-206-343, fax 055/2037344, e-mail childoneurope@minori.it sito web www.minori.it/childoneurope

Reggio Emilia, 6 dicembre 2003

La sessualità violata in età evolutiva aspetti sociali, clinici e legali

Convegno

Organizzato da: Azienda unità sanitaria locale Reggio Emilia, Arcispedale Santa Maria Nuova di Reggio Emilia, Associazione Logoi, SIGIA

Per informazioni: Gabriella Gildoni, Roberta Barozzi, Alessia Guidoni, Cosetta Rozzi, tel. 0522/335557, e-mail chiara.covri@ausl.re.it

Firenze, 11 dicembre 2003

Abuso sessuale sui minori: contesto clinico, giudiziario, sociale

Presentazione del libro L'ascolto dell'abuso e l'abuso nell'ascolto

Organizzata da: Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva

Per informazioni: Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva, corso Roma n. 8, 10024 Moncalieri (Torino), tel. e fax 011/6405527, e-mail hansel.e.gretel@iol.it sito web www.hansel.e.gretel.it

Firenze, 11-12-13 dicembre 2003

Bambini che assistono alla violenza domestica

Congresso

Organizzato da: Cismai Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, Artemisia Centro donne contro la violenza Catia Franci di Firenze

Per informazioni: Newtours spa, via A. Righi n. 8, 50019 Osmannoro (Firenze), tel. 055/33611, fax 055/3361350, e-mail cismai2003@newtours.it

Roma, 16 dicembre 2003

L'Adozione internazionale: conoscere i problemi, valutare le soluzioni

Convegno

Organizzato da: Presidenza del consiglio dei ministri, Ministero per le pari

opportunità, Commissione per le adozioni internazionali Roma
Per informazioni: Segreteria Istituto degli Innocenti, piazza SS. Annunziata n. 12,
50122 Firenze, tel. 055/2037366-357, fax 055/2037207,
e-mail cherici@istitutodeglinnocenti.it e stanghellini@istitutodeglinnocenti.it

Roma, 18 dicembre 2003

Giornata internazionale del migrante

Conferenza

Organizzata da: Comitato italiano per i diritti dei migranti

Per informazioni: Segreteria organizzativa, Laura Iucci, tel. 06/6784334,
e-mail iucci@ilo.org

Impruneta (Firenze), 18 dicembre 2003

Gli adolescenti tra autodeterminazione e confronto con gli adulti

Tavola rotonda

Organizzata da: Azienda USL 10 di Firenze, Coordinamento centri consulenza
giovani distretto 10, CEDEAS Centro di documentazione per l'educazione alla salute,
Comune di Impruneta

Per informazioni: Coordinamento centri consulenza giovani Azienda USL 10
di Firenze, tel. 055/3224265, e-mail coordinamento.ccg@asf.toscana.it

Indice tematico

ADOZIONE A DISTANZA

- Adozione a distanza – Accordi di programma tra Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali e Enti autorizzati all'adozione internazionale – Italia*
- 113 ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

- Adozione e affidamento familiare – Promozione – Piemonte*
- 117 ● Piemonte
- Adozione e affidamento familiare – Legislazione statale : Italia. L. 4 maggio 1983, n. 184 – Modifiche*
- 101-102 ● Italia Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
117 ● Piemonte
- Adozione internazionale – Italia*
- 80-82 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Affidamento congiunto – Italia*
- 102 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
- Bambini e adolescenti – Stato di adottabilità – Italia*
- 110 ● Italia. Corte di cassazione
- Famiglie affidatarie – Piemonte*
- 116-117 ● Piemonte
- Maggiorenni – Adozione – Italia*
- 90-91 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori
- Rumeni : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Italia*
- 108 ● Italia. Ministero per le pari opportunità
- Russi : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Accordi di programma tra Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali e Enti autorizzati all'adozione internazionale*
- 113 ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali

ALIMENTAZIONE

- 79-80 *Allattamento materno – Promozione – Italia*
● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

AMBIENTE

- 61 *Ambiente – Tutela – Conclusioni dell'Unione europea.
Consiglio dell'Unione europea – 2003*
● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

BAMBINI E ADOLESCENTI ABBANDONATI

- 89-90 *Bambini e adolescenti abbandonati – Assistenza da parte
delle comunità familiari e degli istituti per minori – Italia*
● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia
e di minori

BAMBINI E ADOLESCENTI IMMIGRATI

- 205-213 *Cinema : Temi specifici : Bambini e adolescenti immigrati – Condizioni
sociali*

BAMBINI E ADOLESCENTI ISTITUZIONALIZZATI

- 61 *Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione –
Raccomandazioni del Consiglio d'Europa.
Comitato dei ministri – 2003*
● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

BAMBINI E ADOLESCENTI SUPERDOTATI

- 68 *Bambini e adolescenti superdotati – Istruzione scolastica –
Risposte del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri*
● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

- Bambini in conflitti armati – Rapporti delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2003*

*Bambini in conflitti armati – Rapporti delle Nazioni Unite.
Consiglio di sicurezza – 2003*

- 57 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
57 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

*Bambini in conflitti armati – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Consiglio di sicurezza – 2003*

- 57 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

CONDIZIONI SOCIALI

*Autoctoni : Bambini e adolescenti – Condizioni sociali –
Monitoraggio da parte dell'Unicef – Proposte di raccomandazione
delle Nazioni Unite. Department of Economic and Social Affairs.
Permanent Forum on Indigenous Issues – 2003*

- 58-59 ● Nazioni Unite. Department of Economic and Social Affairs.
Permanent Forum on Indigenous Issues

Bambini e adolescenti – Esclusione sociale – Prevenzione

- 72 ● EURONET

- 162-175 *Esclusione sociale e povertà – Italia – 1997-2002 – Statistiche*

CULTURA E TEMPO LIBERO

*Educazione, sviluppo economico e sviluppo sociale – Promozione – Ruolo
dello sport – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003
Educazione alla pace e educazione alla salute – Promozione – Ruolo
dello sport – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*

- 57-58 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

DIPENDENZA DA SOSTANZE

*Droghe – Consumo da parte degli studenti delle scuole medie
superiori – Prevenzione – Italia*

- 96-97 ● Italia. Camera dei deputati

DIRITTI

Attori : Alunni – Fotografie e videoregistrazioni – Italia

- 113 ● Italia. Garante per la protezione dei dati personali

- Autoctoni : Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione e tutela – Raccomandazioni delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003*
- 58-59, 128-132 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Bambini – Diritto alla registrazione anagrafica*
- 44-54 ● Miller, Michael James
- Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione e tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*
- 58 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989, artt. 4, 42 e 44 comma 6 – Commenti delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003*
- 59 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Diritti riproduttivi e diritti sessuali – Paesi in via di sviluppo – Regolamenti dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*
- 61 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 61 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Diritti umani – Promozione – Risoluzioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
- 63 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Diritto alla salute – Paesi in via di sviluppo – Regolamenti dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*
- Diritto alla salute – Paesi in via di sviluppo – Regolamenti dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
- 61 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 61 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Diritto allo studio – Legislazione regionale : Umbria. L.R. 16 dicembre 2002, n. 28 – Applicazione*
- 119 ● Umbria
- Diritto di asilo – Politiche dei Paesi dell’Unione europea – Regolamenti dell’Unione europea. Commissione europea – 2003*
- 62 ● Unione europea. Commissione europea

- Diritto di asilo – Politiche dei paesi dell'Unione europea – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
- 68, ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
146-150
- Diritto di famiglia – Riforma – Italia*
- 92-94 ● Italia. Camera dei deputati
101 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
- Diritto minorile – Riforma – Italia*
- 92-94 ● Italia. Camera dei deputati
101 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
- Donne – Diritti – Promozione e tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*
- 58 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Migranti – Diritti umani – Tutela*
- 72-73 ● Anti-Slavery
- Nonni – Diritto di visita – Italia*
- 90 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

DIRITTO CIVILE

- Processo civile minorile – Ruolo degli avvocati d'ufficio – Italia*
- 101-102 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

DISAGIO

- Adolescenti – Disagio – Prevenzione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
- 68-69 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

DONNE

- 191-204 *Neonati – Riconoscimento da parte delle partorienti – Italia*

EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

- Alunni - Istruzione domiciliare - Protocolli d'intesa tra Italia (Stato). Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Italia (Stato). Ministero della salute*
- 107 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Alunni disabili -Sostegno scolastico - Italia*
- 98-99 ● Italia. Camera dei deputati
- Asili nido - Finanziamenti - 2003 - Italia*
- 108 ● Italia. Ministero del lavoro e politiche sociali
- Asili nido - Istituzione - Autorizzazioni*
- 74-75 ● Italia. Parlamento
- Asili nido - Piani di settore dell'Umbria (Amm. reg.) - Applicazione - 2002-2003*
- 119 ● Umbria
- Asili nido aziendali - Friuli-Venezia Giulia*
- 115 ● Friuli-Venezia Giulia
- Edilizia scolastica - Finanziamenti - Italia - 2003-2004*
- 107 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Educazione e lavoro - Legislazione regionale : Toscana. L.R. 26 luglio 2002, n. 32 - Modifiche*
- 118 ● Toscana
- Educazione scientifica - Convenzioni tra Agenzia spaziale italiana e Italia (Stato). Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*
- 108 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Istruzione scolastica - Italia*
- 102-103 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente cultura
- Lingua italiana e lingua russa - Insegnamento - Accordi tra Federazione russa (Stato) e Italia (Stato)*
- 107 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Musulmani : Alunni - Obbligo scolastico - Cremona*
- 96 ● Italia. Camera dei deputati

- Scuole – Insegnanti – Esami – Finanziamenti – Italia*
85 ● Italia. Parlamento
85 ● Italia. Senato
- Scuole – Ricostruzione – Finanziamenti – Aree terremotate – Setacciato*
87 ● Italia. Senato
- Scuole – Siti web – Italia*
106-107 ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- Scuole – Tempo pieno – Italia*
97 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole – Uso di immagini sacre – Italia*
95 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole dell'infanzia e scuole elementari – Materie di insegnamento : Religione cattolica – Accordi tra Conferenza episcopale italiana e Italia. (Stato). Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*
107 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Scuole dell'infanzia, scuole elementari e scuole medie inferiori – Riforma – Italia*
106 ● Italia. Consiglio dei ministri
- Scuole medie superiori – Materie di insegnamento : Costituzione europea – Progetti educativi da parte dell'Italia (Stato) e della Repubblica di Polonia (Stato)*
109 ● Italia. Ministero per le politiche comunitarie
- Servizi educativi per la prima infanzia – Emilia-Romagna*
115 ● Emilia-Romagna
- Servizi educativi per la prima infanzia – Italia*
18-29 ● Fortunati, Aldo
94-95 ● Italia. Camera dei deputati
104 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali
78-79 ● Italia. Governo
78-79 ● Italia. Parlamento
- Servizi educativi per la prima infanzia – Legislazione regionale : Marche. L.R. 13 maggio 2003, n. 9 – Applicazione – Regolamenti*
116 ● Marche

- 115 ● *Servizi educativi per la prima infanzia – Sussidi economici – Erogazione alle famiglie – Lazio*
● Lazio

GIOCATTOLE

- 62 ● *Giocattoli – Legislazione europea : Unione europea. Commissione europea. Decisione 1999/815/CE – Modifiche*
● Unione europea. Commissione europea

LAVORO MINORILE

- 71 ● *Lavoro minorile – Tutela – Rapporti di ricerca – 2003*
● Save the Children

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

- 88-89 ● *Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione – Italia*
● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, telecomunicazioni
- 106 ● *Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione a Internet – Italia*
● Italia. Ministero delle comunicazioni
- 106 ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie
- 112 ● *Spettacoli pornografici – Trasmissione da parte della televisione – Italia*
● Italia. Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori
- 112-113 ● *Telespettatori : Bambini e adolescenti – Tutela – Italia*
● Italia. Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori
- 89 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori
- 62-63 ● *Televisione – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
● Unione europea. Parlamento europeo

MINORI STRANIERI

184-187 *Contratto per un progetto di assistenza ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano e al loro rimpatrio assistito*

Minori stranieri – Accoglienza – Italia

73 ● Coordinamento R.E.M.A.T.C.H.

Minori stranieri non accompagnati – Accoglienza, integrazione sociale e ricongiungimento familiare – Paesi dell'Unione europea

70 ● ChildONEurope

30-43 ● Smith, Terry

188-190 ● Sturani, Fabio

155-161 *Minori stranieri non accompagnati – Italia – 2002-2003 – Statistiche*

179-180 *Separated Children in Europe Programme*

MORTALITÀ

Mortalità fetale e mortalità neonatale – Italia

104 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

NATALITÀ

Natalità – Diminuzione – Italia

89 ● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanità

Natalità – Sviluppo – Politiche sociali – Abruzzo

114 ● Abruzzo

OSSERVATORI SOCIALI – EUROPA

ChildONEurope – Assemblee – 2003

70 ● ChildONEurope

The Permanent intergovernmental Group L'Europe de l'Enfance – Assemblee – 2003

64-66, 123-127 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

PARTECIPAZIONE SOCIALE

- Giovani - Partecipazione sociale - Promozione - Risoluzioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea - 2003*
61 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

POLITICHE SOCIALI

- Adolescenti e giovani - Politiche sociali - 2003-2005 - Piemonte*
116 ● Piemonte
- Assegni di maternità - Erogazione da parte dell'INPS*
74 ● Italia. Parlamento
- Assistenza sociale - Piani di settore della Toscana (Amm. reg.) - Applicazione - 2003*
117-118 ● Toscana
- Assistenza sociale - Riforma - Calabria*
114 ● Calabria
- Consultori familiari e consultori per adolescenti - Legislazione regionale : Marche. L.R. 13 maggio 2003, n. 9 - Applicazione - Regolamenti*
116 ● Marche
- Disabili - Politiche sociali - Toscana*
118 ● Toscana
- Figli disabili - Lavoratori padri e lavoratrici madri - Congedi straordinari - Italia*
86 ● Italia. Senato
- Giovani - Politiche sociali - Toscana*
118 ● Toscana
- Infanzia e adolescenza - Politiche sociali - Promozione - Partecipazione dell'Istituto degli Innocenti - Legislazione regionale : Toscana. L.R. 20 marzo 2000, n. 31 - Applicazione*
117-118 ● Toscana
- Previdenza sociale - Concessione alle madri - Italia*
87 ● Italia. Senato
- Servizi sociosanitari - Gestione - Toscana*
118 ● Toscana

- 115 *Sicurezza sul lavoro – Friuli-Venezia Giulia*
● Friuli-Venezia Giulia

RELAZIONI FAMILIARI

- Disconoscimento di paternità – Legislazione statale : Italia. Codice civile, art. 263 – Modifiche*
100-101 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
88 ● Italia. Senato. Commissione permanente giustizia
- Figli – Cognomi – Italia*
91 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori
- Genitorialità – Sostegno – Italia*
108 ● Italia. Ministero del lavoro e politiche sociali
- Potestà dei genitori – In relazione alla separazione coniugale e al divorzio – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell'Unione europea. Regolamento n. 1347/2000 (CE) – Abrogazioni – 2003*
61 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
- Maternità e paternità – Sostegno e tutela*
74 ● Italia. Parlamento
- Maternità e paternità – Sostegno e tutela – Legislazione statale : Italia. D.L.G.S. 26 marzo 2001, n. 51, art. 70 – Modifiche*
74 ● Italia. Parlamento

SALUTE

- Bambini – Ospedalizzazione – Italia*
82-83 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Bambini – Vaccinazione – Italia*
82-83 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Danni da trasfusioni – Risarcimento da parte dello Stato – Legislazione statale : Italia. L. 25 febbraio 1992, n. 210 – Modifiche*
Danni da vaccinazioni obbligatorie – Risarcimento da parte dello Stato – Legislazione statale : Italia. L. 25 febbraio 1992, n. 210 – Modifiche
104-105 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

- 109 ● *Farmaci – Consumo da parte dei bambini – Italia – Guide*
● Italia. Ministero della salute
- 84-85 ● *Fecondazione artificiale – Italia*
● Italia. Senato
- 89 ● *Gravidanza, parto e puerperio – Italia*
● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanità
- 103 ● *Neonati – Salute – Tutela – Italia*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali
- 61 ● *Politica sanitaria – Conclusioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*
● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

- 102 ● *Affidamento congiunto – Italia*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
- 119 ● *Assegni di mantenimento – Trentino-Alto Adige*
● Trentino-Alto Adige
- 69 ● *Mediazione familiare – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

SFRUTTAMENTO SESSUALE

- 71 ● *Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Rapporti di ricerca – 2003*
● Save the Children
- 112 ● *Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Italia*
● Italia. Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia
- 106 ● *Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Repressione – Italia*
● Italia. Consiglio dei ministri

- 110-111 ● *Pedopornografia – Repressione – Italia*
● Italia. Corte di cassazione
- 100 ● *Prostituzione – Italia*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

SOCIETÀ

- 74-75 ● *Bilanci – Rettifiche – Legislazione statale : Italia. D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – Modifiche*
● Italia. Parlamento
- 99 ● *Discoteche – Italia*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari costituzionali
- 74-75 ● *Sviluppo economico – Promozione – Legislazione statale : Italia. D.L. 30 settembre 2003, n. 269 – Modifiche*
● Italia. Parlamento

TRATTA

- 60-61 ● *Donne – Tratta – Risoluzioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*
● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 181-183 ● *Progetto nazionale per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese d’origine delle vittime della tratta*
- 83-84 ● *Tratta*
● Italia. Commissione parlamentare per l’infanzia
- 83-84 ● *Tratta*
● Italia. Parlamento
- 60-61 ● *Tratta – Risoluzioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*
● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

TRIBUNALI PER I MINORENNI

- 101 ● *Tribunali per i minorenni – Riforma – Italia*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

TUTELA DEL MINORE

- 191-204 *Interesse del minore - Italia*
- Ricongiungimento familiare - Direttive dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea - 2003*
- 60, ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
133-145
- Tutori pubblici dei minori - Competenze - Italia*
- Tutori pubblici dei minori - Istituzione - Italia*
- 91-92 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

VIOLENZA

- Bambine e donne - Mutilazioni genitali - Prevenzione - Italia*
- 105 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali
- 100 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
- Bambini - Maltrattamento - Prevenzione*
- 1-17 ● Malacrea, Marinella
- Mutilazioni genitali*
- 84 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Ordini di protezione familiare - Legislazione statale : Italia. Codice civile, art. 342 bis - Modifiche*
- 74, ● Italia. Parlamento
151-152
- 88 ● Italia. Senato. Commissione permanente giustizia
- Traffico di organi - Prevenzione e repressione - Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea - 2003*
- 63 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
- Traffico di organi - Prevenzione e repressione - Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo - 2003*
- 63 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Violenza su bambine e violenza su donne - Afghanistan - Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale - 2003*
- 58 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

- Violenza su bambini e adolescenti – Prevenzione – Pareri dell’Unione europea. Comitato delle regioni – 2003*
64 ● Unione europea. Comitato delle regioni
- Violenza su bambini e adolescenti – Prevenzione – Risoluzioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
64 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Violenza su donne – Prevenzione – Pareri dell’Unione europea. Comitato delle regioni – 2003*
64 ● Unione europea. Comitato delle regioni
- Violenza su donne – Prevenzione – Risoluzioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
64 ● Unione europea. Parlamento europeo

www.minori.it

*Finito di stampare nel mese di luglio 2004
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*