



# Cittadini in crescita

*Editoriale: Leggi e progetti per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza ● Le punizioni corporali nel diritto internazionale ● La legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza ● Una legge per la dislessia ● Interviste a Irene Biemmi e Daniele Gaglianone ● La sperimentazione multiregionale del progetto Risc ● Il Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ● Un modello di servizio di educativa territoriale a Catania ● Laboratori educativi territoriali a Genova ● Il Consiglio d'Europa per e con i bambini ● Ciucci in tasca; Buone pratiche di presa in carico dei bambini trascurati o a rischio di abuso; Il convegno Proteggere i bambini nelle emergenze; Il Secondo rapporto annuale di Save the Children ● Rassegna normativa*





Dipartimento per le Politiche  
della Famiglia



Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali  
Direzione Generale per l'inclusione  
e le politiche sociali



## Cittadini in crescita

nuova serie, 1/2011

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)  
ISSN 1723-2562

**Direttore responsabile** Roberto Marino

**Comitato di redazione** Donata Bianchi, Maria Burani Procaccini,  
Adriana Ciampa, Roberto Marino, Paola Milani, Maria Gabriella Zimpo



**Istituto degli Innocenti**  
Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze  
n. verde 800 435433  
www.minori.it - cnda@minori.it

**Area documentazione, ricerca e formazione** Aldo Fortunati

**Servizio documentazione, editoria e biblioteca** Antonella Schena

**Redazione** Donata Bianchi, Anna Buia, Barbara Guastella, Tessa Onida

**Supporto tecnico-organizzativo** Maria Bortolotto

**Realizzazione editoriale** Marilena Mele, Paola Senesi

**Progetto grafico e impaginazione** Barbara Giovannini

**Stampa** Del Gallo Editore, Spoleto (PG) – gennaio 2012

Per le tavole riprodotte in questo numero  
© Grazia Nidasio in accordo con Caminito s.a.s. agenzia letteraria

Questa pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it). La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte.

# Cittadini in crescita

nuova serie  
1 | 2011

## EDITORIALE

**3** Leggi e progetti per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

## APPROFONDIMENTI

**5** Le punizioni corporali nel diritto internazionale *Paolo De Stefani*

**12** Giurisprudenza e pronunciamenti in merito al divieto delle punizioni corporali da parte dell'Italia: una sintesi *Tessa Onida*

**14** L'approvazione della legge istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza *Simonetta Matone*

**17** Una legge per la dislessia *Alessandra Luci*

## INTERVISTE

**24** ...Principi azzurri e Belle addormentate...  
Intervista a Irene Biemmi a cura di *Barbara Guastella*

**29** È possibile sconfiggere l'orco?  
Intervista a Daniele Gaglianone a cura di *Marco Dalla Gassa*

## POLITICHE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

**33** Rischio per l'infanzia e soluzioni per contrastarlo: indicazioni da una sperimentazione multiregionale  
*Tiziano Vecchiato, Cinzia Canali, Adriana Ciampa*

**39** Il Piano nazionale di azione infanzia e adolescenza

## DALLA PARTE DEI "CITTADINI IN CRESCITA"

**44** Il servizio di educativa territoriale: un modello di intervento integrato a favore dei minori dell'area penale esterna  
*Elisa Maiorca e Roberta Montalto*

**50** Laboratori educativi territoriali (Let): l'esperienza del Circolo Vega nel Municipio I Centro Est di Genova *Fabiano Gazza ed Emanuela Sciutto*

## POLITICHE INTERNAZIONALI

**56** Costruire un'Europa per e con i bambini  
Il programma trasversale del Consiglio d'Europa *Regina Jensdottir*

## EVENTI

**62** I ciucci in tasca: riflessioni sulla prima educazione tra cinema e realtà (Torino, 9-18 dicembre 2010)  
*Fabrizio Colamartino e Marco Dalla Gassa*

**65** Per un approccio comparativo di buone pratiche di presa in carico dei bambini trascurati o a rischio di abuso (Gerusalemme, 3-7 aprile 2011)  
*Marie-Paule Martin-Blachais*

**68** Proteggere i bambini nelle emergenze (L'Aquila, 4 aprile 2011)  
*Elisabetta Leonardi*

**71** Quando la patria non è la terra dei padri (Roma, 5 maggio 2011)  
*Silvia Toniato*

**74** RASSEGNA NORMATIVA a cura di *Tessa Onida*



# CiC

# Sommario



Le tavole che illustrano questo numero sono state realizzate da **GRAZIA NIDASIO**.

Nata a Milano nel 1931, disegnatrice e giornalista, è da più di cinquant'anni una delle figure più importanti nel panorama della letteratura illustrata e del fumetto per ragazzi in Italia e in Europa. A partire dagli anni Cinquanta fino agli anni Settanta i suoi personaggi Valentina Mela Verde, Stefi, Gelsomino, Alibella e tanti altri hanno accompagnato i giovani lettori del *Corriere dei Piccoli* e del *Corriere dei Ragazzi* con centinaia di storie a fumetti. Continua oggi il suo lavoro di illustratrice, spaziando dalla letteratura alla divulgazione storico scientifica, in collaborazione con diversi editori tra cui Mondadori, Salani, EL, Einaudi ragazzi, Battello a Vapore. Stefi è sicuramente uno dei suoi personaggi più significativi: nel 2007 è stata protagonista di 52 episodi in cartone animato prodotti da Rai-Fiction Ragazzi e trasmessi su RAI 2, compare ancora oggi nelle vignette satiriche del martedì sul *Corriere della Sera* e sul quotidiano spagnolo *El País* a commentare le storie e gli avvenimenti della vita dei "grandi" e nel 2010 è stata la protagonista della mostra itinerante sulla multiculturalità «Mi chiamo Stefi, e tu?». Tra i lavori più recenti dell'autrice ricordiamo: *Rossini a Bologna*, edito da Bononia University Press nel 2008, e *Orlando Furioso*, uscito per Mondadori nel 2010.

## LEGGI e PROGETTI per la tutela e la promozione dei DIRITTI dell'INFANZIA e dell'ADOLESCENZA



Questo numero della rivista *Cittadini in crescita* per l'anno 2011 raccoglie contributi e informazioni che ricadono in un arco di tempo più ampio del solito a causa del ritardo nella pubblicazione.

Lo slittamento dei tempi è stato determinato dall'avvicinarsi dei membri dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dei componenti del Comitato scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza: nuovo presidente del Centro è stata nominata la dottoressa Simonetta Matone, magistrato, vice capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e come coordinatore scientifico la dottoressa Maria Burani Procaccini, già presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza.

La rivista riprende quindi le pubblicazioni, ma con cadenza quadrimestrale, pur mantenendo la struttura che ha caratterizzato i precedenti numeri.

I contributi di approfondimento sono dedicati a temi di natura giuridica: lo scritto di Paolo De Stefani illustra come si sta affrontando a livello europeo la disciplina delle punizioni corporali per renderle un comportamento espressamente vietato dalla legge, ed esamina anche la posizione dell'Italia e quali sono le norme vigenti che sanzionano tali atti.

Segue in un box di approfondimento – curato da Tessa Onida – una sintesi sulla giurisprudenza e i pronunciamenti internazionali sull'argomento.

Simonetta Matone illustra la legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, una figura che da tempo l'Italia attendeva e la cui creazione è oggi giunta a compimento con la nomina d'intesa tra il presidente del Senato, Renato Schifani, e il presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, di Vincenzo Spadafora, già presidente di Unicef Italia, a ricoprire tale incarico.



Alessandra Luci esamina i contenuti della legge 29 settembre 2010, n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*, anche questa una norma a lungo attesa per garantire, come sancisce la legge stessa, la tutela degli alunni e studenti con disturbi specifici dell'apprendimento (Dsa) e la promozione delle loro potenzialità; la formazione degli insegnanti e la sensibilizzazione dei genitori nei confronti delle problematiche legate ai Dsa; l'incremento della comunicazione e della collaborazione tra famiglia, scuola e servizi sanitari durante il percorso di istruzione e formazione.

Le interviste introducono due temi interessanti dal punto di vista educativo: quello del rapporto tra educazione e promozione di modelli di relazione che superino stereotipi di genere a vantaggio di una reale pari opportunità nella conoscenza e nelle relazioni,

e quello della protezione dei bambini dal rischio di abusi sessuali.

Il primo tema è affrontato nel corso di un dialogo con Irene Biemmi, autrice del libro *Educazione sessista. Stereotipi di genere nei libri delle elementari*, che, a partire dai risultati di una ricerca sui contenuti dei più diffusi libri di testo per le scuole elementari,

discute i limiti e le potenzialità della scuola italiana per favorire percorsi di crescita e di apprendimento meno condizionati da rappresentazioni sociali tradizionali e discriminatorie dei ruoli maschili e femminili. È invece l'intervista a Daniele Gaglianone che, nel raccontare il suo ultimo film *Ruggine*, mette a fuoco la difficoltà di rappresentare situazioni di violenza ai danni di bambine e bambini. Come afferma Gaglianone, il film si interroga sulla relazione con il male, cosa succede quando incontri il male assoluto raccontando «una storia classica, una fiaba nera: un gruppo di bambini incontra un orco che li vuole mangiare e i bambini fanno di tutto per non essere mangiati. Però per capire cosa succede dopo, cosa compor-

ta l'incontro con il male, cosa si sedimenta, quali tracce lascia, è necessario aprirsi anche alla dimensione del presente». L'intervista propone importanti riflessioni sul ruolo degli adulti e sull'ambiente di vita dei bambini rappresentati nel film, figli immigrati dal Sud Italia in una grande città del Nord negli anni '70.

La sezione sulle *Politiche per l'infanzia e l'adolescenza* contiene una sintesi del terzo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con decreto del Presidente della Repubblica a gennaio, e la presentazione del progetto Risc, dedicato alla ricerca di nuove soluzioni per una più efficace tutela dei bambini e dei ragazzi a rischio di abbandono, disadattamento e grave emarginazione, una sperimentazione promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

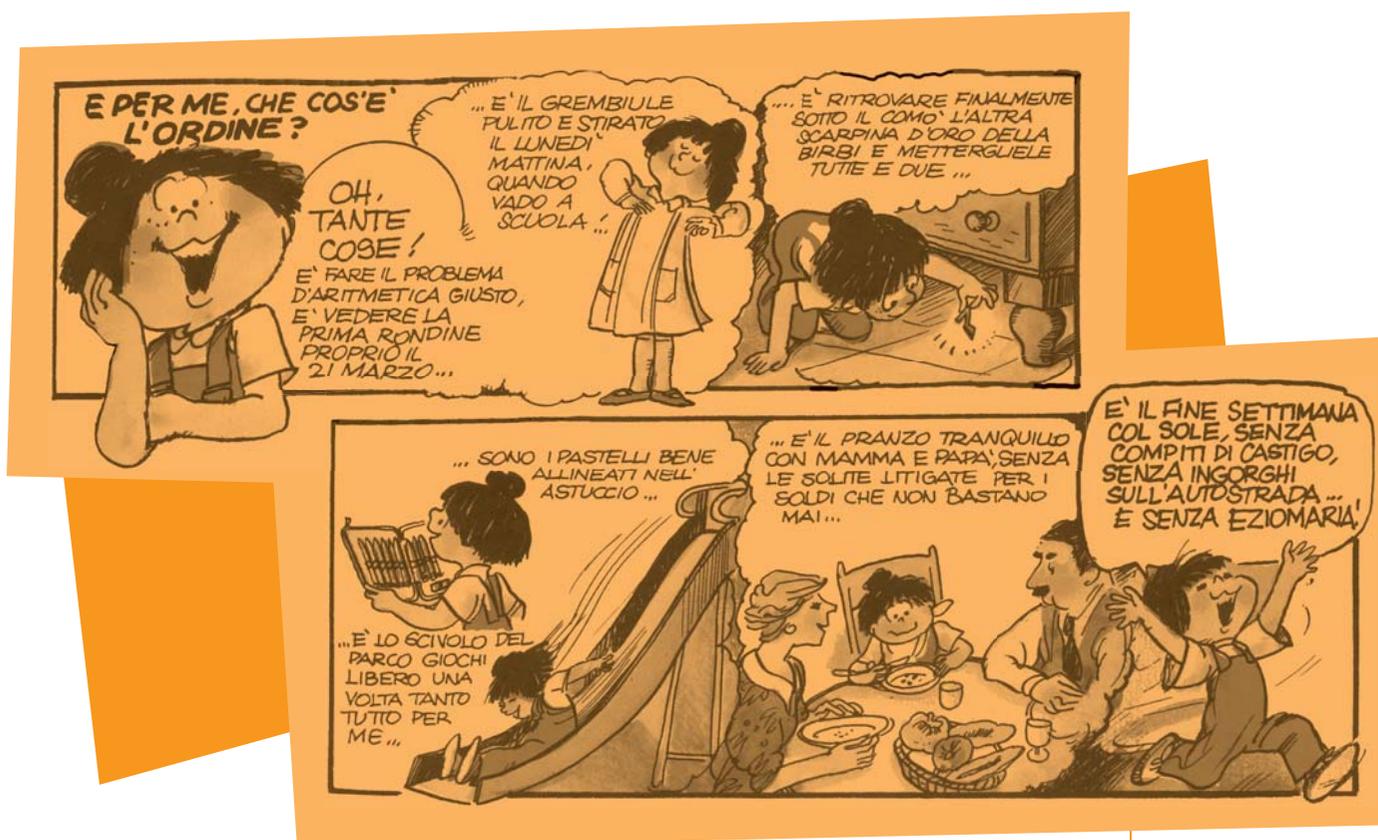
Nella sezione *Dalla parte dei "cittadini in crescita"* sono presentate alcune esperienze di progetti educativi realizzati in due Città riservatarie ai sensi della legge 285/1997: i laboratori di educativa territoriale a Genova e un progetto di educativa territoriale con minori sottoposti a procedimenti penali a Catania. Si tratta di esperienze importanti perché fortemente legate allo sviluppo di comunità in un'ottica di promozione dei diritti di bambini e adolescenti attraverso azione sia di prevenzione primaria sia di reinserimento sociale e contrasto della devianza minorile, due aree di intervento fondamentali rispetto ai contenuti della legge 285.

La prospettiva internazionale è centrata sulla presentazione della nuova edizione del programma del Consiglio d'Europa *Costruire l'Europa per e con i bambini*. Il programma del Consiglio d'Europa ha obiettivi ambiziosi: assicurare che i bambini possano godere dei loro diritti umani sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e ulteriormente sviluppati nelle convenzioni e raccomandazioni del Consiglio, e proteggerli da tutte le forme di violenza in ogni possibile situazione.

Il numero si chiude con una panoramica di alcuni eventi significativi svoltisi nel periodo dicembre 2010 - maggio 2011 e con la rassegna dei principali atti normativi adottati a livello internazionale, nazionale e regionale.

## le PUNIZIONI corporali nel DIRITTO INTERNAZIONALE

Paolo De Stefani



### Introduzione

Nel 2010, in occasione della settima tornata della revisione periodica universale (*Universal periodic review*) condotta dal Consiglio dei diritti umani, il nostro Paese è stato oggetto di 16 raccomandazioni da 14 diversi Stati in merito a migliori garanzie per i diritti dei bambini e degli adolescenti.

Tutte le raccomandazioni sono state accolte dal nostro governo, eccetto una: quella, avanzata dalla Spagna, di «introdurre a livello legislativo il principio affermato in una nota sentenza della Corte di cassazione del 1996

(la sentenza *Cambria*, su cui v. oltre nel testo) in base alla quale le punizioni corporali non rappresentano un legittimo strumento per ottenere la disciplina in ambito domestico, e introdurre il reato di punizioni corporali in ogni ambito, compreso quello scolastico» (UN. Human Rights Council, 2010a, p. 17). Il governo italiano ha ribattuto che «fin dal 1928 le punizioni corporali sono illegali nell'ambito del sistema scolastico. Alla stessa stregua, esse non sono ammesse come pena o come strumento di disciplina nel sistema penale minorile. Le punizioni corporali, inol-

tre, sono illecite anche nella sfera dei rapporti privati. Nel 1996 la Corte di cassazione ha stabilito infatti che la legislazione vigente già fa divieto di qualsiasi forma di violenza nell'educazione dei bambini e ha confermato che le punizioni corporali non costituiscono più oramai un metodo legittimo di disciplina né una pratica legittimata dallo *ius corrigendi*. Pertanto l'Italia ritiene che non vi sia la necessità di adottare alcuna ulteriore legge specifica in materia» (UN. Human Rights Council, 2010a, p. 4).

Questa risposta appare piuttosto deludente poiché in controtendenza rispetto a uno sforzo che numerosi soggetti della comunità internazionale stanno compiendo per ottenere, anche a livello di legislazioni nazionali, il riconoscimento esplicito del disvalore della pratica delle punizioni corporali su bambini e adolescenti, in quanto manifestazione (meno eclatante di altre, ma proprio per questo più difficile da estirpare) del più generale fenomeno della violenza perpetrata sui minori d'età.

**Nel 2010 il Governo italiano ha respinto la raccomandazione della Spagna di introdurre nella legislazione il reato di punizioni corporali in ogni ambito, compreso quello scolastico, poiché ritiene che il nostro ordinamento già lo preveda e dunque non vi sia la necessità di adottare alcuna ulteriore legge specifica in materia**

**Violenza sui minori d'età e castighi corporali: l'inquadramento concettuale fornito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo**

Il tema della violenza su bambini e adolescenti è ampiamente affrontato nella Convenzione sui diritti del fanciullo (*Convention on the rights of the child* - in seguito Crc). La disposizione più direttamente pertinente è l'art. 19, che impegna gli Stati parte ad adottare «ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza,

di maltrattamento o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi i suoi genitori, al suo rappresentante legale [...] oppure ad altra persona che ha il suo affidamento». Oltre all'art. 19, si devono citare l'art. 28 comma 2 (in materia di disciplina scolastica) e l'art. 37 (che protegge i minori d'età da ogni pena o trattamento crudele, inumano e degradante ed esclude la legittimità della pena capitale e dell'ergastolo). Specifiche forme di violenza contro i minori d'età sono affrontate in disposizioni quali l'art. 32, gli artt. 34, 35 e 36, l'art. 38 e gli artt. 38, 39 e 40.

Trattano di violenza sui minori d'età anche il Protocollo facoltativo riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile e quello sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, entrambi del 2000. Più in generale, ogni forma di violenza è contraria ai principi cardine della Crc codificati negli artt. 2, 3, 6 e 12. È peraltro importante sottolineare che la Crc, pur fondamentalmente orientata alla tutela dei diritti del bambino, non manca certo di riconoscere il diritto e la responsabilità dei genitori e degli altri adulti di riferimento di «dare al bambino, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento e il consiglio adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti» (art. 5; si veda anche l'art. 18). In tutti questi articoli, così come nei lavori preparatori alla Convenzione, non è riscontrabile un esplicito riferimento alle «punizioni corporali», nozione particolarmente insidiosa, in quanto sembrerebbe alludere a forme «moderate» di violenza sui bambini *giustificate* dalla finalità «educativa» o «disciplinare» a esse associata.

Questa impostazione è stata nettamente rigettata dal Comitato Onu sui diritti del fanciullo (Committee on the Rights of the Child - in seguito Comitato Crc), l'organo indipendente di monitoraggio creato dalla stessa Crc. Il Comitato Crc ha infatti precisato, nel Commento generale n. 8 del 2006, che l'obbligazione dell'art. 19 «è inequivocabile e non lascia spazio di legittimità ad *alcuna forma di violenza per quanto lieve* contro i bambini. Le punizioni corporali e le altre forme crudeli e degradanti di castigo sono delle forme di violenza, e gli Stati devono pertanto adottare

ogni misura legislativa, amministrativa, sociale e educativa appropriata per eliminarle» (corsivo aggiunto).

Più di recente, nel Commento generale n. 13 del 2011, dedicato a una lettura sistematica dell'art. 19 della Crc, il Comitato Crc ha compiuto un significativo sforzo di caratterizzazione analitica della violenza sui minori d'età, invitando gli Stati a fare altrettanto. Lo scopo è appunto quello di sgombrare il campo da qualunque pretesa di legittimare la violenza sui bambini in forza di considerazioni riguardanti l'intensità moderata o le finalità "educative" del trattamento violento, o altre presunte giustificazioni quali la tradizione, il dettato religioso, la pressione sociale ecc. (cfr., in particolare il par. 17; per un'analisi del ruolo delle religioni, cfr. Dodd, Nilsson, 2011).

Le forme della violenza contro i minori d'età possono dunque essere: trascuratezza e abbandono; violenza psicologica; violenza fisica; abuso e sfruttamento sessuale; tortura e trattamenti o punizioni assimilabili; pratiche pregiudizievoli; violenza dei mass media; violenza mediata dalle tecnologie informatiche; violenza attraverso la violazione istituzionale e sistematica dei diritti dell'infanzia. Tra le forme di violenza sui minori conosciute come "punizioni corporali" si possono annoverare anche "pratiche pregiudizievoli" quali i matrimoni forzati di minori d'età o le mutilazioni genitali femminili: un recente studio dell'Unicef le configura più specificamente come una modalità di "violent child discipline" (Unicef, 2010).

Il Comitato passa quindi a descrivere le punizioni corporali senza alcun riferimento alla loro presunta finalità educativa/correzionale, né al loro impatto sulla salute o l'incolumità del minore d'età. Tale approccio giustifica l'ascrizione delle punizioni corporali alla categoria dei trattamenti o punizioni degradanti, oppure, nei casi oggettivamente e soggettivamente più gravi, dei trattamenti o punizioni crudeli o inumane, alla stregua dell'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nonché, se sussiste il coinvolgimento di pubblici ufficiali, della Convenzione contro la tortura (cfr. Nowak, 2009; van Boven 2002, parr. 46-53). Gli Stati devono pertanto non solo fare in modo che nessuno dei pro-

pri agenti commetta azioni in contrasto con la normativa internazionale, ma anche usare la dovuta diligenza affinché tale normativa sia rispettata nell'ambito dei rapporti tra privati: nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani tale principio è ben chiarito in *A. v. The United Kingdom* (application 25599/94), sentenza del 23 settembre 1998. Il documento individua, come punizioni corporali, alcune pratiche tipiche: scappellotti (*smaking*), sberle (*slapping*), sculaccioni (*spanking*), frustate, bastonate o cinghiate, colpi inferti con una scarpa o con il cucchiaino di legno, calci, scrolloni, spintoni, graffi, pizzicotti, morsi, scapaccioni sulle orecchie, bacchettate, bruciate o ustioni procurate con liquidi; nella lista si annoverano, inoltre, azioni come tirare i capelli, costringere a stare in posizioni scomode o a ingerire qualcosa.

#### L'analisi e le valutazioni del Comitato Crc e di altri organismi internazionali di monitoraggio

Il rifiuto delle punizioni corporali è mantenuto coerentemente nelle Osservazioni conclusive adottate dal Comitato Crc in relazione ai rapporti periodici presentati degli Stati. Questi infatti hanno un obbligo «immediato e incondizionato» di proibire e far cessare tali pratiche (UN Committee on the rights of the child, 2006, par. 22). La mancanza di una legge esplicita contro le punizioni corporali senza possibilità di avvalersi di esimenti quali la nozione, caratteristica del *common law*, di *reasonable* (o *moderate*) *chastisement* (ragionevole castigo)<sup>1</sup>, è contestata a numerosi Paesi. Per limitarsi ai rapporti esaminati nel 2010 e nella prima parte del 2011, osservazioni critiche e raccomandazioni specifiche sono state indirizzate a Singapore (unico Stato ad apporre una riserva all'art. 19 proprio per conservare le punizioni corporali), Ucraina (nonostante il bando completo stabilito per legge, il fenomeno risulta ancora esteso), Afghanistan, Bielorussia, Laos, Danimarca (manca un'esplicita legislazione per le isole Faroe e la norma che proibisce le punizioni corporali a scuola non ha forza di legge), Messico (si cita il problema dei metodi di disciplina nelle scuole militari), Guatemala, Sudan (una legge del 2010 proibisce le punizioni corporali a scuola, ma non in ambito domestico), Montenegro, Ni-

**L'art. 19 della CRC impegna gli Stati parte ad adottare ogni misura per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamento o di sfruttamento, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi i suoi genitori, al suo rappresentante legale o ad altra persona che ha il suo affidamento**

<sup>1</sup> Un'espressione identica è presente in molti altri Stati che non hanno risentito dell'influenza britannica, compresa, fino al 2005, la Spagna.

caragua (il codice penale proibisce la punizioni corporali, salvo se si tratta di misure di “correzione”), Burundi (un emendamento al codice penale introdotto nel 2009 non è giudicato sufficiente), Angola, Sri Lanka, Macedonia (una legge sulle punizioni corporali in famiglia è auspicata con urgenza), Grenada, Argentina, Nigeria, Giappone, Turchia (il Comitato chiede di chiarire senza ambiguità che la nozione legale di “maltrattamento abituale” include anche la pratica dei castighi corporali), Belgio, Ecuador, Mongolia, Camerun, El Salvador, Paraguay, Burkina Faso, Tagikistan. Il Comitato si è invece congratulato con la Spagna che, nel 2005, ha riformulato l’art. 154 del codice civile prevedendo che la potestà genitoriale si eserciti «nel rispetto dell’integrità fisica e psicologica» del bambino e abrogando il riferimento contenuto nello stesso articolo alla facoltà di «correggere in modo ragionevole e moderato» i figli.

Anche altri Comitati di monitoraggio delle Convenzioni sui diritti umani hanno affrontato la materia. Sempre per limitarci agli anni 2010 e 2011 (prima metà), il Comitato contro la tortura ha sollevato rilievi critici nei riguardi di Etiopia, Mongolia, Turchia. Rispetto alla Svizzera, il Comitato, «pur prendendo nota che [...] la giurisprudenza del tribunale supremo federale conferma il bando delle punizioni corporali [...] e che l’art. 126(2) del codice penale si estende anche alle punizioni corporali, osserva con preoccupazione che le punizioni corporali non sono ancora specificamente proibite nella legislazione dello Stato». Il Comitato dei diritti economici sociali e culturali ha sollevato critiche rispetto ai Paesi Bassi (per la mancata esplicita proibizione delle punizioni corporali nell’isola di Aruba) e lo stesso ha fatto il Comitato contro la discriminazione nei confronti delle donne in relazione a Botswana e Panama.

Il Commento generale n. 20 (1992) del Comitato sui diritti umani sull’art. 7 del Patto sui diritti civili e politici, che fa rientrare tra le condotte proibite solo «i castighi *eccessivi* inflitti come [...] misura educativa o disciplinare» (corsivo aggiunto), è invece da ritenersi superato dagli orientamenti più recenti.

Delle decisioni della Corte europea dei diritti umani si è già accennato. La Commissione europea dei diritti umani (l’organo che fino al

1998 affiancava la Corte) ha inoltre affermato fin dal 1982 che una legge nazionale che proibisca le punizioni corporali non costituisce interferenza illegittima nella vita privata e familiare<sup>2</sup>, né viola il diritto alla libertà di religione e di opinione dei genitori. Per la Corte, le punizioni corporali a scuola<sup>3</sup> e in sede penale minorile<sup>4</sup> sono incompatibili con la Convenzione europea dei diritti umani.

Il Comitato dei diritti sociali del Consiglio d’Europa considera le punizioni corporali contrarie all’art. 17 della Carta sociale europea riveduta (Diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela sociale, giuridica ed economica). Nel 2007, il Comitato ha concluso che la situazione italiana era in conformità con la Carta sociale europea riveduta (Council of Europe. European Committee on Social Rights, 2007), confermando una propria decisione favorevole al nostro Stato su ricorso collettivo portato contro l’Italia dalla Organisation mondiale contre la torture (Omct). Nondimeno il Comitato ha richiesto al governo italiano un supplemento di informazioni. Nel Rapporto del 2010 sull’attuazione della Carta sociale europea, l’Italia ribadisce che nel nostro ordinamento le punizioni corporali sui minori d’età in famiglia sono già da tempo illegali, nonostante manchi una norma di legge esplicita che le proibisca. Il nostro governo cita a sostegno anche la sentenza 41142/2010 della Cassazione, riguardante la protezione dei bambini dalla “violenza assistita”, come riprova del consolidarsi dell’orientamento giurisprudenziale di condanna di tale pratica (Council of Europe. European Committee on Social Rights, 2010, p. 40). Le valutazioni del Comitato sul Rapporto italiano saranno pubblicate alla fine del 2011.

### Le campagne internazionali per l’abolizione della punizioni corporali sui bambini e le ragioni a sostegno

L’atteggiamento rigoroso del Comitato Crc e degli altri organismi rapidamente passati in rassegna trova eco specifica nel Rapporto mondiale sulla violenza contro i bambini (Pinheiro, 2006) ed è condiviso anche dal Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla violenza contro i bambini. Nel rapporto 2011 all’Assemblea Generale, il Rappresentante speciale, Marta

<sup>2</sup> *Seven Individuals v. Sweden*, European Commission of Human Rights, Admissibility Decision, 13 maggio 1982.

<sup>3</sup> *Campbell & Cosans v. the United Kingdom* – 25 febbraio 1982; *Costello-Roberts v. the United Kingdom* – 247-C, 25 marzo 1993.

<sup>4</sup> *Tyrer v. the United Kingdom*, 25 aprile 1978.

Santos Pais, saluta come un rilevante progresso il fatto che tra il 2007 e il 2011 il numero degli Stati che hanno introdotto delle leggi che proibiscono la violenza contro i minori d'età in qualunque contesto, compreso quello domestico, sia passato da 16 a 29 (Santos Pais, 2011, par. 16). All'agosto 2011 il numero degli Stati "abolizionisti" è salito a 30, con la raggiunta indipendenza del Sud Sudan. Molti sono Paesi europei: Svezia – il primo Stato a legiferare in merito nel 1979 (al 1957 risale invece l'abrogazione dell'esimente al reato di maltrattamenti riconducibile allo *ius corrigendi*) –, Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Ucraina, Ungheria. In ambito extraeuropeo si registrano: Costa Rica, Israele, Kenia, Nuova Zelanda, Tunisia, Uruguay, Venezuela e appunto Sud Sudan.

Complessivamente gli Stati in questione rappresentano solo il 5% della popolazione globale di minori di 18 anni; se dovessero concludersi positivamente le procedure di riforma intraprese da un altro gruppo di Stati, la percentuale salirebbe al 15%. Si tratta comunque di numeri drammaticamente bassi. Le ragioni addotte a sostegno di una legislazione contro le punizioni corporali su bambini e adolescenti si possono ricondurre, in estrema sintesi, a due argomenti.

In primo luogo, larga parte della ricerca in campo psicologico, sociale e pedagogico concorda nel ritenere che le punizioni corporali non sono efficaci al conseguimento dello scopo di ottenere maggior disciplina e radicare comportamenti socialmente adeguati; sono anzi una pratica controproducente, alla luce di una certa correlazione riscontrata tra esposizione a punizioni corporali e insorgere in età giovanile o adulta di problemi comportamentali o psicologici, compresa l'attitudine a comportamenti violenti (Gershoff, Bitensky, 2007). Il punto fondamentale, in questa prospettiva, è dato dalla impossibilità pratica di discriminare tra punizioni corporali "giuste" e "moderate" e forme di maltrattamento – nonostante un'opinione ancora molto diffusa presso genitori e educatori sostenga il contrario (si vedano, per es., gli esiti di un'interessante ricerca condotta in Italia in Save the Children - Ipsos, 2009).

Il riconoscimento della sostanziale continuità tra punizioni corporali e forme di abuso e maltrattamento ha indotto l'Unicef ad affermare che le punizioni corporali sono la forma più diffusa di violenza sui minori nei Paesi industrializzati (Unicef, 2003, p. 23).

In secondo luogo, le punizioni corporali non sono giustificabili nella prospettiva dei diritti inerenti alla persona umana. Non vi sono argomenti validi per affermare che una condotta che viola il diritto all'integrità fisica e alla dignità dell'individuo, ingiustificabile se posta in essere

nei riguardi di un adulto senza il suo consenso, possa essere tollerata nei confronti di un minore d'età. I principi-cardine della Crc e più in generale del "paradigma" dei diritti umani (riconducibile all'endiadi dignità di vita: cfr. Papisca, 2011) richiedono un approccio intransigente al tema delle punizioni corporali. Intransigente ma non cieco! Forme di "contenimento" fisico, manifestazioni della funzione protettiva esercitata sul bambino, sono agevolmente distinguibili, dal punto di vista soggettivo,

dalle fattispecie di punizioni corporali tipizzate dal Comitato dei diritti del bambino; la tipizzazione dovrebbe favorire una netta distinzione anche a livello oggettivo.

Entrambi gli ordini di argomentazione sono presenti nelle iniziative e campagne promosse da organizzazioni internazionali governative e non governative volte a ottenere la messa al bando di pratiche di punizione corporale nel maggior numero di Stati possibile. Tra gli organismi più attivi su questo fronte rientra il Consiglio d'Europa, il cui Comitato dei ministri fin dal 1985 ha adottato risoluzioni che invitano gli Stati a proibire i castighi corporali. Nel 2006, l'Assemblea parlamentare ha lanciato un'azione per fare dell'Europa un'area libera dalle punizioni corporali (Rec 1666 (2004)), mentre del 2006 è la Raccomandazione 19 (2006) del Comitato dei ministri per la promozione della "genitorialità positi-

**Finché la pratica delle punizioni corporali si confonde con il ricorso all'impiego di «mezzi di correzione o di disciplina», resta aperta la possibilità che violazioni dell'integrità fisica e della dignità di bambini e adolescenti siano nei fatti tollerate o comunque non attivamente contrastate sul piano culturale, sociale e delle relazioni familiari, oltre che a livello giudiziario**

va” (*positive parenting*), ovvero basata sul riconoscimento dei diritti fondamentali di tutti i membri della famiglia, figli minori compresi, e caratterizzata, tra l’altro, dall’abbandono delle punizioni corporali (cfr. Council of Europe, 2007). Una specifica campagna, *Raise your hand against smacking!*, lanciata nel 2008, si collega alla strategia 2009-2011 sui diritti del bambino adottata a Stoccolma nel 2008.

A livello globale, dal 2001 opera, con il sostegno dell’Unicef e di un vasto numero di individui e organizzazioni non governative, la Global initiative to end all corporal punishment of children, una piattaforma che produce e raccoglie studi e documentazione allo scopo di favorire l’adozione di leggi che proibiscano tale pratica.

#### Il caso italiano - cenni

In Italia, un’inequivoca proibizione delle punizioni corporali è solo parzialmente fondata a livello legislativo. L’art. 571 del codice penale, infatti, punisce con la reclusione fino a sei mesi chiunque «abusa dei mezzi di correzione o di disciplina» di cui può disporre nei confronti di una persona posta sotto la sua autorità o a lui affidata «se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente»; se la lesione si realizza la pena aumenta (delitto aggravato dall’evento). La norma dell’art. 571 cp (rispetto alla quale si rinvia a Meneghello, 2011) postula evidentemente che alle misure correttive o disciplinari inerisca un certo uso della forza; quest’ultimo è infatti punito solo se “abusivo”, ovvero eccessivo. Nella maggior parte dei contesti a cui l’art. 571 faceva originariamente rinvio (famiglia, scuola, ambiente di lavoro, istituti penali, luoghi di cura, ecc.) oggi è da ritenere che l’assimilazione tra potere di imporre la disciplina e facoltà di applicare lecitamente misure che incidono sull’incolumità del subordinato sia del tutto venuta meno. Le punizioni corporali non sono ammesse in ambito scolastico: soccorre la norma del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, nonché una giurisprudenza oramai costante. Nei rapporti di lavoro, le punizioni corporali sul dipendente sono incompatibili con lo Statuto dei lavoratori. Anche per l’ambito sanitario o di cura valgono considerazioni analoghe, così come, in ambito familiare, per tutte le situazioni in cui siano coinvolti degli adulti.

Paradossalmente, l’ambito in cui è ancora possibile l’applicazione dell’art. 571, e che quindi ammette un uso della forza (sia pure modico o modicissimo) giustificabile in nome del diritto/dovere di educare i figli, è quello dei rapporti tra titolari della potestà genitoriale e figli minori d’età. Nel nostro ordinamento quindi non solo manca una legge che proibisca esplicitamente a genitori, tutori o altri adulti che abbiano la cura del minore d’età l’uso di schiaffi, sculaccioni, calci, ecc. quali mezzi disciplinari o di educazione, ma rimane vigente una norma che potenzialmente legittima le forme lievi di violenza sostenute da un *animus corrigendi*.

A limitare questa residua portata dell’art. 571 c.p. è intervenuta la giurisprudenza. La sentenza *Cambria* del 18 marzo 1996 (Cassazione, sez. IV penale, n. 4904) ha chiaramente affermato che al giorno d’oggi, anche alla luce dei principi costituzionali e della Crc, «non può ritenersi lecito l’uso della violenza a scopi educativi». Appurato questo, ci si chiede però quali altri mezzi di disciplina leciti e non-violenti, se abusati, possano dar luogo, almeno potenzialmente, a «lesioni nel corpo o nella mente»?

Se dalla sentenza *Cambria* in avanti la giurisprudenza è concorde nel ritenere superata l’idea che l’intento educativo/correttivo giustifichi l’uso della violenza sulle persone, rimane tuttavia il fatto che l’art. 571 cp resta vigente e offre il destro a possibili *revirement* della giurisprudenza. Finché la pratica (per definizione violenta) delle punizioni corporali si confonde con il ricorso all’impiego di «mezzi di correzione o di disciplina», resta aperta la possibilità che violazioni dell’integrità fisica e della dignità di bambini e adolescenti siano nei fatti tollerate o comunque non attivamente contrastate sul piano culturale, sociale e delle relazioni familiari, oltre che a livello giudiziario.

È quindi auspicabile che prosegua l’iter del disegno di legge S1928, assegnato alla Commissione giustizia del Senato il 20 gennaio 2010, che costituisce la più recente di una serie di proposte di riforma, presentate fin dai primi anni ’80, volte a proibire le punizioni corporali e promuovere una genitorialità non-violenta (cfr. Meneghello, 2011, p. 633-4). Il citato disegno di legge prevede l’abroga-

zione dell'articolo 571 cp e l'inserimento di riferimenti alle punizioni corporali nell'art. 572 cp tra le forme di maltrattamento. Esso propone inoltre di aggiungere all'art. 147 del codice civile il seguente comma: «Il minore ha il diritto alla tutela e alla sicurezza, e non può essere soggetto a punizioni corporali o ad altri trattamenti degradanti la dignità della persona».

L'approvazione di tale disegno di legge costituirebbe non solo un opportuno adeguamento dell'ordinamento alle indicazioni più avanzate provenienti dalla ricerca in campo psicopedagogico, ma anche un contributo agli sforzi che la comunità internazionale sta compiendo per liberare la prassi educativa dalla violenza e gettare le basi di società più pacifiche e rispettose dei diritti umani.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Council of Europe (2007), *Eliminating corporal punishment. A human rights imperative for Europe's children*, Strasbourg, Council of Europe, 2<sup>nd</sup> ed.
- Council of Europe. *European Committee on Social Rights (2007), OMCT v. Italy*, Complaint n. 19/2003, decision on the merits (consultabile on line all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_en.asp)).
- Council of Europe. European Committee on Social Rights (2007), *Conclusions (Italy), XVIII-1, vol. 2, December* (consultabile on line all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Italy2007\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Italy2007_en.pdf)).
- Council of Europe. European Committee on Social Rights (2010), *10e Rapport national sur l'application de la Charte sociale européenne révisée soumis par le Gouvernement de l'Italie (Articles 7, 8, 16, 17, 19, 27 et 31) pour la période 01/01/2005 - 31/12/2009, 29 ottobre 2010* (consultabile on line all'indirizzo: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Italy10\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Italy10_en.pdf)).
- Dodd, C., Nilsson, M. (2011), *Ending corporal punishment of children. A handbook for working with and within religious communities*, London, Save the Children Sweden, Churches' Network for non-violence (consultabile on line all'indirizzo: <http://www.endcorporalpunishment.org/pages/pdfs/reports/FaithHandbook.pdf>).
- Gershoff, E.T., Bitensky, S.H. (2007), *The case against corporal punishment of children. converging evidence from social science research and international human rights law and implications for U.S. public policy*, in «Psychology, public policy and law», vol. 13, no. 4, pp. 231-272.
- Meneghello, M. (2011), *Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina*, in *Trattato di diritto di famiglia*, diretto da P. Zatti, vol. IV: *Diritto penale della famiglia*, a cura di S. Riondato, Milano, Giuffrè, p. 616-633.
- Nowak, M. (2009), *Torture and enforced disappearances*, in Krause, C., Scheinin, M. (eds.), *International protection of human rights: a text-book*, Turku/Åbo, Åbo Akademi University, p. 151-182.
- Papicca, A. (2011), *Il diritto della dignità umana. Riflessioni sulla globalizzazione dei diritti umani*, Venezia, Marsilio.
- Pinheiro, P.S. (2006), *World report on violence against children. Secretary general's study on violence against children*, Geneva, United Nations.
- Santos Pais, M. (2011), *Annual report of the special representative of the Secretary general on violence against children*, 28 febbraio 2011, A/HRC/16/54.
- Save the Children - Ipsos (2009), *Vissuto della punizione corporale e reazioni all'ipotesi di un'educazione senza violenza* (on-line [http://www.savethechildren.it/IT/Page/t01/view\\_html?idp=417](http://www.savethechildren.it/IT/Page/t01/view_html?idp=417)).
- UN. Committee on the Rights of the Child (2006), General Comment no. 8, *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment*, par. 18, CRC/GC/2006
- UN. Committee on the Rights of the Child (2011), General Comment no. 13, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, 18 aprile 2011, CRC/C/GC/13 (consultabile on line all'indirizzo: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>).
- UN. Human Rights Council (2010a), *Report of the working group on the universal periodic review, Italy*, 18 March 2010, UN Doc. A/HRC/14/4.
- UN. Human Rights Council (2010b), *Report of the working group on the universal periodic review, italy: addendum. Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review*, 31 May 2010, UN doc. A/HRC/14/4/Add.1.
- Unicef (2003), *A league table of child maltreatment deaths in rich nations*, Innocenti Report Card 9, Firenze, Unicef-IRC (on-line: <http://www.unicef-irc.org/publications/353>).
- Unicef (2010), *Child disciplinary practices at home: evidence from a range of low- and middle-income countries*, New York, Unicef.
- van Boven, T. (2002), *Report of the Special rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/57/183, 2 luglio 2002.

# GIURISPRUDENZA e PRONUNCIAMENTI internazionali in merito al DIVIETO delle PUNIZIONI CORPORALI da parte dell'Italia: una SINTESI



Tessa Onida



**Mezzi di correzione, Corte di Cassazione sez. VI penale, Sentenza 16 maggio 1996, n. 4904**

- Il fondamento dell'ordinamento costituzionale italiano, che ripudia la violenza come strumento di soluzione delle controversie anche a livello interpersonale, considera ogni tipo di violenza – anche inteso come strumento educativo – negativo, controproducente e contraddittorio rispetto al perseguimento del pieno ed armonico sviluppo della personalità a cui il processo educativo mira in una società fondata sul primato alla persona. L'uso della violenza finalizzato a scopi educativi non può considerarsi lecito per due motivi: 1. per il primato che l'ordinamento attribuisce alla dignità della persona, anche del minore, ormai soggetto titolare di diritti e non più, come in passato, semplice oggetto di protezione da parte degli adulti 2. perché non si può perseguire quale meta educativa, un risultato di armonico sviluppo di personalità, sensibile ai valori di tolleranza, di convivenza e di pace, se si utilizza un mezzo violento che tali fini contraddice.
- È in netto contrasto con il diritto penale vigente e, quindi, giuridicamente insostenibile un'interpretazione degli artt. 571 e 572 cp fondata sulle opinioni espresse nella relazione del codice penale del 1930 impregnata di valori autoritari anche all'interno della struttura della famiglia; tali norme devono essere invece interpretate alla luce della concezione personalistica e pluralistica della Costituzione (artt. 2, 3, 39, 30, 31) e della riforma del diritto di famiglia (art. 147 cc), che al tradi-

zionale modello istituzionale e gerarchico ha sostituito una visione che nella famiglia individua il coordinamento degli interessi dei suoi componenti e la garanzia dello sviluppo della personalità dei singoli.

- La stessa espressione “correzione dei bambini” – sintomo di concezioni pedagogiche culturalmente e storicamente superate – dovrebbe essere ridefinita estromettendo ogni riferimento gerarchico autoritativo e con relazione ai contenuti di impegno solidale e responsabile che caratterizzano la posizione dell'educatore rispetto all'educando.



**Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa**

**Reclamo No. 19/2003 Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT) v. Italia**

- Visto il reclamo 19/2003, depositato il 1° agosto 2003, l'Organizzazione mondiale contro la tortura (Omct), chiede al Comitato di capire come l'Italia non sia conforme in maniera soddisfacente all'articolo 17 della Carta sociale europea riveduta (diritto dei bambini e degli adolescenti a una tutela sociale, giuridica ed economica).
- L'art.17 mira a: garantire l'effettivo esercizio del diritto di bambini e dei giovani a crescere in un ambiente favorevole al pieno sviluppo della loro personalità e delle loro capacità fisiche e mentali e che, quindi, le Parti si impegnano a prendere sia direttamente sia in

cooperazione con le organizzazioni pubbliche o private, tutte le misure necessarie e appropriate al fine di a) a garantire ai bambini e agli adolescenti, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine; b) a proteggere i bambini e gli adolescenti dalla negligenza, dalla violenza o dallo sfruttamento.

- Nel ricorso, l'Omct sostiene che l'Italia, pur avendo ratificato la Carta sociale europea riveduta (con L. 28 agosto 1997 n. 298), non è risultata conforme all'articolo 17, perché non ha, di fatto proibito le punizioni corporali dei bambini, né proibito altre forme di punizione o trattamento degradante dei bambini e neppure ha fornito adeguate sanzioni in diritto penale o civile.



#### Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa

**Decisione nel merito, 8 dicembre 2004**  
Reclamo No. 19/2003 Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT) v. Italia

[...]

**49.** Alla luce degli articoli 571 e 572 del codice penale, come interpretato dalla Corte di Cassazione nella sua sentenza n. 4904 del 16 maggio 1996, citata prima, e degli articoli 333 e 342 bis del Codice Civile, il Comitato ritiene che in Italia il divieto di ogni forma di violenza abbia una base legislativa, e ha il potenziale per raggiungere qualsiasi forma di violenza indipendentemente da dove questa si verifichi e dall'identità del presunto colpevole; il divieto è sostenuto da sanzioni adeguate, proporzionate e dissuasive.

**50.** La legge italiana non può essere biasimata sulla base del fatto che, quando la violenza contro i bambini è utilizzata come mezzo di disciplina, questa viene trattata in modo diverso rispetto a quando è basata su altri motivi. Quest'ultimo è tra i comportamenti più condannabili. Anche se le forme proibite di violenza non sono meno proibite quando sono usate come mezzo di disciplina, i legislatori nazionali, quando essi riconoscano la gravità dei compor-

tamenti vietati e determinino l'entità delle conseguenti sanzioni, sono liberi di punire in modo diverso coloro che utilizzano mezzi manifestamente sproporzionati di disciplina e coloro che usano la violenza per altri scopi.

**51.** Per quanto riguarda il reclamo da parte dell'organizzazione denunciante circa il fatto che la normativa italiana in questione sia inefficace in termini pratici, il Comitato ritiene che le indagini prodotte dalla Omct a sostegno delle sue affermazioni non forniscono la prova che, nonostante il codice penale e le disposizioni del codice civile citati, le punizioni corporali inflitte ai bambini sono una pratica comune nella società italiana.



**Comitato europeo dei diritti umani del Consiglio d'Europa. Conclusioni dicembre 2007 (Italia) Carta sociale europea (riveduta), artt. 1 § 4, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30 e 31 della Carta**

- Il Comitato ricorda che la situazione dell'Italia è risultata essere in conformità con la Carta sia nella conclusione precedente che nella decisione sul merito da parte dell'Organizzazione mondiale contro la tortura v. Italia (ricorso n. 19/2003, decisione nel merito dell'8 dicembre 2004).
- Infatti l'Italia vieta le punizioni corporali dei bambini all'interno della famiglia attraverso una combinazione di diritto e giurisprudenza (vedi, fra le altre, la decisione del 16 maggio 1996 della Corte di Cassazione). Da allora, il Comitato chiede di «rispettare l'articolo 17, che il diritto interno degli Stati proibisca e reprima tutte le forme di violenza contro i bambini, ossia gli atti o comportamenti che possano incidere sulla loro integrità fisica, dignità, sviluppo o benessere psicologico. Le disposizioni che li riguardano devono essere sufficientemente chiare, vincolanti e precise, in modo da evitare che i tribunali possano rifiutarsi di applicarle ai bambini. Inoltre, gli Stati devono agire con la dovuta diligenza per garantire che tale violenza sia vietata in pratica» (vedi Omct contro il Portogallo, reclamo n. 34/2006, decisione nel merito del 5 dicembre 2006, §§ 19-21).



# L'APPROVAZIONE della LEGGE istitutiva dell'AUTORITÀ garante per l'INFANZIA e l'ADOLESCENZA

Simonetta Matone

La legge 12 luglio 2011, n. 112, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza* è il risultato di un lungo processo di elaborazione e tentativi di iniziativa legislativa iniziato nella metà degli anni '90. È una legge recente, ma non "giovane" perché gli esperti e il Parlamento ne discutono da anni. L'attuale testo fu approvato dal Consiglio dei ministri nel 2008, poi il suo iter rallentò per vicende legate alla vita politica; nel 2010 la sua approvazione fu negata per un voto, ma da quell'episodio si generò un'accelerazione che ha condotto da ultimo all'approvazione della legge.



Varare la legge sul Garante vuol dire dare finalmente attuazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo (di seguito Crc), approvata a New York il 20 novembre 1989, e resa esecutiva in Italia venti anni fa con la legge del 27 maggio 1991, n. 176. La Convenzione prevede infatti che gli Stati si adoperino per garantire i diritti del fanciullo anche attraverso la creazione di istituzioni specifiche, incaricate di vigilare sul suo benessere. Ma l'adozione di questa legge vuol dire soprattutto rendere concreta una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che si è affermata nel XX secolo e risponde a quanto sancito dalla

nostra Costituzione, poiché l'art. 31, comma 2, della Costituzione, stabilisce che «la Repubblica protegge l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

Le caratteristiche principali di questa nuova authority sono: il potere autonomo di organizzazione, l'indipendenza amministrativa e l'assenza di subordinazione gerarchica. Al Garante sono assegnate funzioni di promozione, collaborazione, garanzia, controllo e competenze consultive.

Il Garante ha una serie di importanti compiti: promuove l'attuazione della Crc e di tutti gli altri strumenti normativi internazionali legati all'infanzia e all'adolescenza; esercita le funzioni di cui all'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, che dà attuazione ai diritti dei minori dal punto di vista processuale –

convenzione questa resa esecutiva nel 2003 dopo sette anni dalla firma da parte dell'Italia – collabora alla rete internazionale dei Garanti; assicura forme idonee di consultazione alle persone di minore età e a realtà associative che si occupano di infanzia; controlla che sia garantita parità d'accesso alle cure e all'istruzione durante i periodi di degenza; esprime il parere sul Piano nazionale infanzia prima che sia trasmesso alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza; segnala al Governo e alle Regioni tutte le iniziative opportune per assicurare la promozione dei diritti dell'infanzia e – compito molto dibattuto durante i lavori preparatori – segnala all'autorità giudiziaria le situazioni di possibili rischio per l'infanzia. La norma prevede (art. 3, comma 9) che il Garante segnali alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni situazioni di disagio delle persone di minore età, e alla procura della Repubblica competente abusi che abbiano rilevanza penale o per i quali possano essere adottate iniziative di competenza della procura medesima. Non a caso è previsto che chiunque può rivolgersi all'Autorità garante attraverso il numero telefonico di emergenza gratuito 114, ovvero attraverso altri numeri telefonici di pubblica utilità gratuiti, allo scopo di segnalare violazioni o situazioni di rischio per bambini o adolescenti.

Inoltre, il Garante esprime parere sul rapporto che il Governo presenta al Comitato dei diritti del fanciullo che vigila sull'attuazione della Crc; formula osservazioni e proposte sull'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera m della Costituzione; favorisce lo sviluppo della cultura dell'infanzia, attraverso la diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; diffonde prassi o protocolli di intesa elaborati dalle amministrazioni che abbiano per oggetto i diritti delle persone di minore età; favorisce lo sviluppo della cultura della mediazione; può esprimere pareri al Governo sui disegni di legge e atti normativi del Governo medesimo nonché sui progetti di legge all'esame delle Camere e in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

**La legge sul garante risponde a quanto sancito dall'art. 31, comma 2 della nostra Costituzione secondo cui «la Repubblica protegge l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»**

Quando l'Autorità è posta in relazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza? Al comma 4 dell'articolo 3 ove si prevede che il Garante si avvalga dell'Osservatorio e del Centro nazionale di documentazione per promuovere, a livello nazionale, studi e ricerche sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Parimenti, stabilisce la legge, il Garante può interfacciarsi con l'Osservatorio sulla famiglia e con l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia. La legge intende quindi valorizzare tutte le possibili forme di coordinamento con gli organismi collegiali esistenti, e non ultimo chiede che l'Autorità persegua un lavoro in sinergia anche con la Commissione parlamentare per l'infanzia.

Analogamente, a livello nazionale si stabilisce che l'Autorità collabori con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure

analoghe, che le Regioni possono istituire con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza. È questo un raccordo che la legge, pur nel rispetto delle competenze e dell'autonomia organizzativa delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle autonomie locali, pone come elemento qualificante l'azione dell'Autorità attraverso l'istituzione della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, organismo presieduto dal Garante e composto dai garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza, o da figure analoghe, ove istituiti.

Ad essa spetta:

- individuare e promuovere l'adozione di linee comuni di azione in materia di tutela dei diritti di bambini e adolescenti, da sostenere anche nelle sedi internazionali;
- individuare forme di scambio di dati e di informazioni.

In virtù delle sue competenze di informazione, accertamento e controllo, il Garante potrà richiedere alle pubbliche amministrazioni e a qualsiasi ente privato di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età, nonché di accedere a dati e informazioni e di procedere a visite e ispezioni, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, presso strutture pubbliche o private ove siano presenti bambini e adolescenti.

A conclusione di questo brevissimo excursus di presentazione della legge, può essere legittimo porsi una domanda: ma esiste nel nostro Paese una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza?

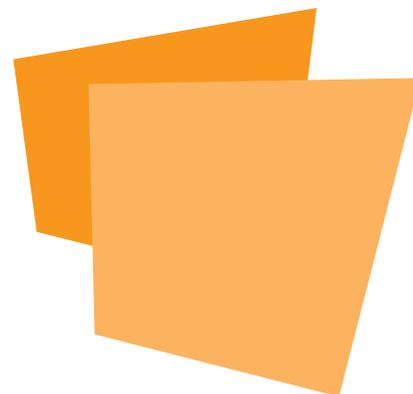
Se pensiamo ai venti anni di tempo serviti per istituire il Garante la risposta è: no. Se pensiamo al lavoro svolto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dagli Osservatori la risposta è positiva. Se mi soffermo sulla mia attività di pubblico ministero per i minorenni, svolta per 17 anni la risposta è: forse.

Perché per lo stesso quesito abbiamo tre risposte diverse? Perché i tempi della politica, i tempi della dottrina e i tempi della giurisprudenza quasi mai coincidono. Se analizziamo

la normativa vigente in tema di infanzia possiamo ritenerci abbastanza soddisfatti. Faccio alcuni esempi su normative in fieri o recenti. Il disegno di legge del Governo in materie di parificazione di figli naturali e figli legittimi arriva in ritardo, ma arriva: è stato votato dopo un estenuante lavoro di trattative ed è ora all'esame della Camera. Si tratta di un buon testo ed è il frutto del lavoro di una Commissione ad hoc creata presso la Presidenza del Consiglio. In tema di pedopornografia abbiamo la legge più sicura, più efficace e più severa del mondo. Abbiamo però una ripartizione delle competenze fra i giudici ordinari e giudici minorili sulla quale prima o poi dovremmo riflettere, anche se ogni riflessione su questo tema è foriera di polemiche, risse e difese corporative del sistema.

Il problema di una più efficace e autonoma organizzazione della magistratura non riguarda solo i grandi processi e le dinamiche in atto nel Paese, ma tocca anche il tema dell'infanzia. Le condizioni dell'infanzia stanno dentro una dimensione politica, per esempio ritengo che non c'è niente di più politico che il concetto dello stato di abbandono. Quello che è abbandono per alcuni può non esserlo per altri. Penso alle condizioni dei minori rom in Italia: il problema si pone con particolare drammaticità, sino a configurare situazioni di violazione dei diritti umani. Le istituzioni ne sono consapevoli, ma tardano a intervenire. Vi sono alcuni temi tabù attorno all'infanzia che è invece necessario svelare: un esempio è quello delle adozioni. In genere si offre una rappresentazione idilliaca del percorso e dell'esperienza adottiva che invece è un cammino irto di ostacoli che può fallire: ma quanto sentiamo parlare dei fallimenti adottivi?

Per superare questi tabù è necessario che i mondi della politica, della giustizia e della cultura e società si parlino e si incontrino: il Garante potrà farli avvicinare e dialogare.

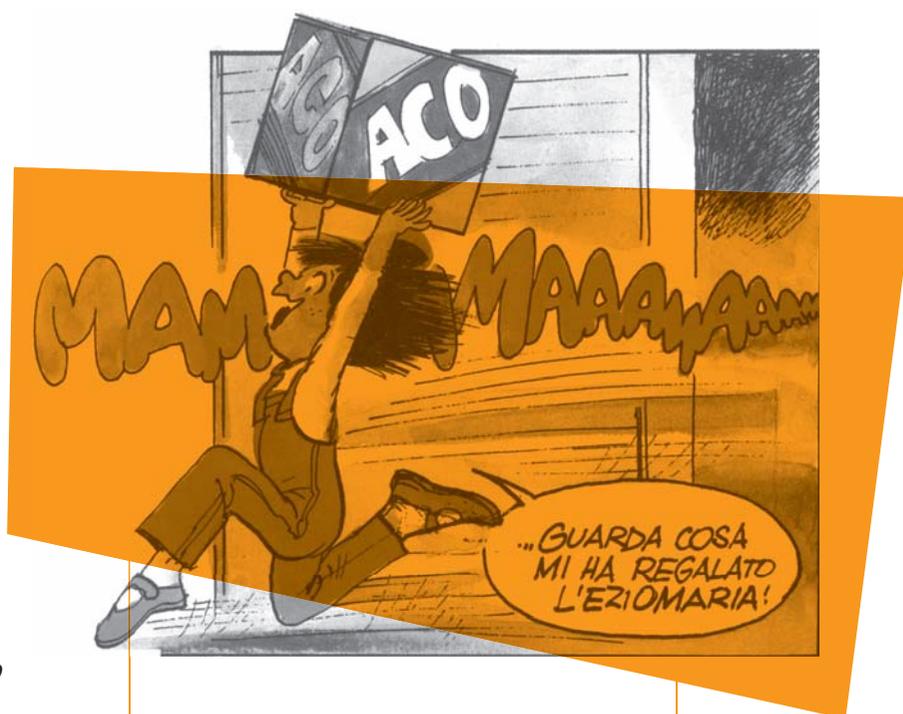


## una LEGGE per la DISLESSIA

Alessandra Luci

Il 29 settembre 2010, dopo un lungo iter iniziato nel 2002, il Parlamento ha definitivamente approvato la legge n. 170, *Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico*. La domanda sorta spontaneamente in ambito scolastico, e anche al di fuori di contesti specialistici o a vario titolo connessi al disturbo, è: «Perché una legge per la dislessia?».

Una prima risposta possiamo trovarla nell'articolo 3 della Costituzione della Repubblica italiana, la quale si dà come compito quello di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Un'altra risposta potremo darla più facilmente dopo aver analizzato nel dettaglio la legge 170/2010, il relativo decreto attuativo n. 5669/2011 e le Linee guida a esso allegate; dopo aver definito i disturbi specifici di apprendimento (Dsa),



dopo aver compreso le finalità della legge e il senso delle misure educative e didattiche di supporto ad alunni e studenti con Dsa, allora verrà spontaneo affermare: «Finalmente una legge per la dislessia!».

### La definizione dei Disturbi specifici di apprendimento

L'articolo 1 della legge 170/2010 riconosce e definisce i disturbi specifici di apprendimento. L'effettiva definizione di tali disturbi, di carattere neurobiologico, è tutta riconducibile alla comprensione della caratteristica di *specificità*. Come sottolineato nella Consensus conference (Associazione italiana dislessia, Comitato promotore Consensus conference, 2009), affermare che un disturbo è specifico significa che esso interessa uno specifico dominio di abilità (la lettura come decodifica nella dislessia; la scrittura a livello del tratto grafico nella disgrafia; la scrittura a

## Il bambino con Dsa non ha deficit percettivi o neurologici o disturbi psicopatologici, ma difficoltà che interessano la lettura come decodifica nella dislessia, la scrittura a livello del tratto grafico nella disgrafia, la scrittura a livello ortografico nella disortografia, il sistema del calcolo e dei numeri nella discalculia

livello ortografico nella disortografia; il sistema del calcolo e dei numeri nella discalculia) in modo *significativo* e tale da interferire negativamente con l'adattamento dell'individuo al proprio ambiente, ma *circoscritto* a quell'ambito di apprendimento, lasciando cioè intatto il funzionamento intellettuale generale.

Quindi di cosa si tratta? Si tratta di bambini, adolescenti e adulti, in tutto e per tutto uguali ai propri coetanei, tranne che per l'area di apprendimento interessata dal disturbo. Quindi il dislessico non è il personaggio vagamente assente e pieno di anomie e lapsus che troppi comici tendono a rappresentare. Il dislessico è un bambino intelligente, con una famiglia alle spalle, che frequenta regolarmente la scuola, che non ha deficit percettivi o neurologici e tantomeno disturbi psicopatologici, ma che, nonostante ciò, non riesce ad apprendere a leggere velocemente e correttamente a causa del suo disturbo specifico, che è tanto specifico da riguardare esclusivamente la lettura intesa come decodifica, quindi come velocità e correttezza del processo di transcodifica dal codice scritto al codice orale, non determinando invece problemi nella comprensione del testo scritto. Allo stesso modo la disgrafia riguarda esclusivamente un disturbo nel controllo degli aspetti grafici e formali della scrittura manuale, con conseguenti ricadute negative sulla velocità e sulla qualità dell'aspetto grafico della scrittura stessa. La disortografia riguarda esclusivamente la correttezza ortografica, sia in termini di transcodifica fonologica dal codice orale al codice scritto, sia in termini di apprendimento e automatizzazione delle regole ortografiche. La discalculia riguarda esclusivamente le componenti di cognizione numerica e le procedure esecutive e del calcolo.

### La diagnosi

L'articolo 3 della legge 170/2010 affronta il tema della diagnosi dei Dsa, da effettuarsi nell'ambito dei trattamenti specialistici già assicurati dal Servizio sanitario nazionale, specificando che le Regioni nel cui territorio non sia possibile effettuare la diagnosi in tale ambito possono prevedere che essa sia effettuata da specialisti o strutture accreditate. In attesa che ogni Regione si dichiari su tale possibilità e individui le misure più opportune da applicarsi in caso di impossibilità, si è rivelata particolarmente complessa l'interpretazione dell'ultimo punto, in cui si dà la possibilità di riferirsi a *specialisti o strutture accreditate*: di fatto, dall'entrata in vigore della legge si è iniziato a parlare di specialisti accreditati, i quali – corre l'obbligo di evidenziarlo per fare finalmente chiarezza sul punto – non esistono. Ma allora a cosa si riferisce la legge 170/2010, come interpretarla? La legge si riferisce, ripetiamolo, a specialisti o strutture accreditate; l'equivoco non è nella legge, ma in coloro i quali la leggono: quella italiana è una lingua molto precisa, il participio "accreditate" si riferisce alle strutture, non agli specialisti.

Chiarito questo punto, possiamo a considerare le modalità e il momento della diagnosi. È tornando alla definizione che abbiamo dato di Dsa che possiamo ricavare il senso dei criteri diagnostici. Stabilire che il Dsa si manifesta come una difficoltà significativa nell'acquisizione del controllo del codice scritto (lettura, scrittura, calcolo) che interferisce con il funzionamento adattivo, in presenza di normodotazione intellettuale, adeguate opportunità di apprendimento e in assenza di disturbi neuromotori, sensoriali o psicopatologici (American Psychiatric Association, 1996), significa che nel percorso diagnostico è necessario: valutare il livello intellettuale dell'individuo, che dovrà essere nella norma; escludere la presenza di disturbi neuromotori, sensoriali o psicopatologici; valutare il livello di apprendimento delle capacità di lettura, scrittura e calcolo. La diagnosi potrà essere posta nel momento in cui, escluse le condizioni citate, tali capacità si rivelino compromesse in modo significativo. Ma come si stabilisce la significatività della compromissione di un'abilità? Si stabilisce riferendosi ai livelli

raggiunti in quell'abilità dal gruppo dei pari per età cronologica e/o livello di scolarità. In altre parole, poiché non esistono marker fisici o genetici per i Dsa, quello che si attua nel momento diagnostico è un confronto tra la prestazione dell'individuo nell'abilità considerata (lettura, scrittura e calcolo) e la prestazione nella stessa abilità ottenuta dal gruppo dei pari. Nel momento in cui tale prestazione si ponga almeno due deviazioni standard al di sotto di quella del gruppo dei pari si porrà diagnosi di Dsa. Come mai il termine di due deviazioni standard? In base a criteri statistici che non stiamo qui a specificare, al di sotto delle due deviazioni standard dalla media di una caratteristica rientra circa il 2,25% della popolazione; ora, se una caratteristica che interferisce con il funzionamento adattivo è posseduta solo dal 2,25% della popolazione possiamo parlare di un *disturbo*. Questo fermo restando la sempreverde osservazione freudiana in base alla quale nella psicopatologia non è la qualità, ma la quantità a definire un disturbo. Tornando alla neuropsicologia, tutti commettiamo errori e possiamo essere lenti nella lettura, tutti compiamo errori nei calcoli, tutti commettiamo errori ortografici più o meno gravi: le differenze con chi ha un disturbo sono poste nei termini della quantità degli errori e dei livelli di questa lentezza e, punto fondamentale, dell'incapacità di autocorreggersi e di apprendere con l'esercizio. Per chiarire meglio il concetto, generalizzabile poi a tutti i Dsa, pensiamo al caso di un bambino con disortografia: il disortografico scrive *squola* come qualsiasi bambino all'inizio del processo di apprendimento della letto-scrittura o come qualsiasi ignorante, o "somaro", come piace definirli ancora oggi a certi professori: la differenza è che il bambino in fase iniziale di scolarizzazione, con l'esercizio apprende; il bambino che fa resistenza allo studio con una didattica mirata, l'attenzione dei familiari e una certa dose di buona volontà, migliora; il disortografico no. Il disortografico compie molti, molti più errori dei compagni in difficoltà; il disortografico all'interno di uno stesso dettato scrive la stessa parola sempre in modo sbagliato ma ogni volta la sbaglia in modo diverso; il disortografico può riempire come esercizio un'intera pagina scrivendo/copiando correttamente la

parola che ha sbagliato, voltare pagina e sbagliarla di nuovo, e questo non per inadeguatezza degli insegnanti, o assenza delle figure genitoriali o indolenza, ma per un disturbo neurobiologico delle componenti centrali del processo di scrittura responsabili della transcodifica del linguaggio orale nel linguaggio scritto. Questo dunque è da ricercarsi nella diagnosi dei Dsa: lentezza ed errori nelle capacità di lettura, scrittura e calcolo in una quantità non giustificata dal livello intellettuale e dalle opportunità di apprendimento e tale da disturbare l'adattamento dell'individuo al suo ambiente. È questo il criterio che ci mette al riparo da inutili allarmismi di patologizzazione dei bambini e di ospedalizzazione della scuola: i "somari" non sono dislessici, i bambini con insegnanti impreparati non sono dislessici, i piccoli con famiglie assenti non sono dislessici; sono dislessici bambini, ragazzi e adulti che leggono lentamente e con errori nonostante la loro intelligenza, nonostante l'impegno loro, dei loro familiari e dei loro insegnanti; sono dislessici bambini e adulti che hanno un disturbo neuropsicologico a carattere neurobiologico.

Circa i tempi, la diagnosi viene effettuata a partire dalla fine della seconda classe della scuola primaria per i disturbi di lettura e scrittura e dalla fine della terza classe della scuola primaria per il disturbo di calcolo. Diversi sono i motivi che hanno portato alla definizione di questi tempi. Innanzitutto, quelli riportati sono i tempi per il compimento dell'istruzione formale del codice scritto e di calcolo; in altre parole, e secondo il buon senso, per constatare la presenza di un disturbo dell'apprendimento, dobbiamo dar modo al bambino di apprendere e il tempo di superare eventuali fasi di difficoltà determinate dalla variabilità individuale dei tempi e dei modi di apprendimento. Inoltre, definendo il disturbo rispetto alle prestazioni medie dei pari, risulta chiaro come sia possibile ottenere prestazioni poco variabili solo nel momento



in cui gli apprendimenti siano stabili per la maggior parte dei pari, ovvero, appunto, alla fine della seconda classe della scuola primaria per la letto-scrittura e alla fine della terza classe per il calcolo.

Circa le modalità diagnostiche, conseguenza diretta di quanto sopra esposto è che, per effettuare una diagnosi di Dsa, le figure professionali preposte (neuropsichiatri infantili e psicologi) dovranno somministrare test di intelligenza, lettura, scrittura, calcolo e confrontare le prestazioni dell'individuo con quelle dei pari: in altre parole non è più ammissibile che lo specialista guardi il bambino e da questa occhiata ricavi una diagnosi. Inoltre, è importante sottolineare che la diagnosi non costituisce una semplice attestazione di Dsa, quanto piuttosto lo strumento con cui i servizi sanitari indicano *tutti* gli elementi di competenza a disposizione, perché famiglia e scuola possano assolvere al meglio i propri rispettivi compiti (Versari, 2011). In particolare, in base alle indicazioni contenute nella Consensus conference (Associazione italiana dislessia, Comitato promotore Consensus conference, 2009), il professionista sanitario redige un referto scritto sulla valutazione attuata, indicando motivo d'invio, risultati delle prove somministrate, giudizio clinico sui dati riportati, strumenti compensativi e misure dispensative da utilizzarsi nello studio a casa e a scuola.

La legge 170/2010 definisce poi la sequenza del percorso di segnalazione del disturbo, ben evidenziato da Ghidoni e Angelini (2011) in questi termini: la scuola attiva «interventi tempestivi, idonei a individuare i casi sospetti di Dsa degli studenti» (presumibilmente attraverso *screening* appositi); quindi la stessa scuola attua «adeguate attività di recupero didattico mirato» a seguito delle quali, nel caso del persistere delle difficoltà rilevate, trasmette «apposita comunicazione alla famiglia»; a questo punto la famiglia compie l'iter diagnostico presso i servizi sanitari preposti ed è suo compito trasmettere la diagnosi così ottenuta alla scuola; infine, la scuola mette in atto i provvedimenti compensativi e le misure dispensative previste, all'interno di un percorso didattico che sia individualizzato e personalizzato per l'alunno o lo studente con Dsa.

### Le finalità della legge

Come già osservato da Versari (2011) l'articolo 2 costituisce il nucleo fondante della legge 170/2010, definendone tre finalità. La prima riguarda la tutela degli alunni e studenti con Dsa e la promozione delle loro potenzialità, da realizzarsi attraverso: la garanzia del diritto all'istruzione; il favorire il successo scolastico anche con misure didattiche di supporto; la garanzia di una formazione adeguata e la promozione dello sviluppo delle potenzialità; la riduzione dei disagi relazionali ed emozionali; l'adozione di forme di verifica e valutazione adeguate; il favorire la diagnosi precoce e i percorsi didattici riabilitativi; l'assicurazione di eguali opportunità di sviluppo delle capacità in ambito sociale e professionale. La seconda finalità riguarda la formazione degli insegnanti e la sensibilizzazione dei genitori nei confronti delle problematiche legate ai Dsa, in modo da sostenere adeguatamente il percorso scolastico degli studenti. La terza finalità concerne l'incremento della comunicazione e della collaborazione tra famiglia, scuola e servizi sanitari durante il percorso di istruzione e formazione, definito nelle Linee guida allegate al decreto attuativo n. 5669/2011 in termini di incontri con le famiglie coinvolte da attuarsi «a cadenza mensile o bimestrale affinché l'operato dei docenti risulti conosciuto, condiviso e coordinato con l'azione educativa della famiglia stessa».

### Formazione nella scuola

L'articolo 4 della legge 170/2010 prevede una specifica formazione del personale docente e dirigenziale delle scuole di ogni ordine e grado, comprese le scuole dell'infanzia, sulle problematiche relative ai Dsa (Versari, 2011), finalizzata ad acquisire la competenza necessaria a individuarne precocemente i segnali e ad applicare strategie didattiche, metodologiche e valutative adeguate. Nel decreto attuativo n. 5669/2011, a tal fine, viene definita la promozione di percorsi di alta formazione attraverso l'attivazione, in 32 università, di corsi di perfezionamento o master in Didattica e psicopedagogia per i disturbi specifici di apprendimento, per la cui realizzazione sono stati stanziati 2 milioni di euro.

Inoltre, gli istituti di ogni ordine e grado possono riferirsi ai Centri territoriali di supporto

alle scuole (Cts): 96 strutture di supporto per i docenti collocate presso “scuole polo” e dislocate su tutto il territorio nazionale. I Cts possono essere impiegati come centri di consulenza, formazione, collegamento e monitoraggio e sono connessi telematicamente anche per la rilevazione dei dati. Nei Cts operano tre docenti esperti nelle nuove tecnologie, che potranno dare indicazioni su strumenti hardware e su prodotti software specifici di ausilio, oltre che sull’impiego degli strumenti compensativi. Per potenziare i Cts il Miur ha stanziato, tra il 2010 e il 2011, 1 milione di euro.

#### Le misure per i familiari

Un altro aspetto importante definito dalla legge 170/2010 è la possibilità per i familiari di bambini e ragazzi con Dsa di poter usufruire di orari di lavoro flessibili per l’assistenza nelle abilità scolastiche a casa; tale diritto è limitato al primo ciclo (terzo anno della scuola secondaria di primo grado). Le modalità di realizzazione sono però demandate ai contratti collettivi nazionali di lavoro e questo ovviamente potrebbe comportare problemi pratici di realizzazione nel caso in cui si possano introdurre tali specifiche nei contratti nazionali solo in fase di rinnovo (Ghidoni, Angelini, 2011). Tuttavia, per i dipendenti pubblici, la recente circolare n. 9/2011 del Dipartimento della funzione pubblica esplicita che «la posizione dei dipendenti, familiari di studenti con Dsa, deve essere considerata come assistita *sin da subito* da una tutela particolare e, quindi, deve essere valutata nell’ambito di quanto già previsto dall’art. 7, comma 6, del Dlgs. n. 165 del 2001 e dai Ccnl vigenti in ordine alla flessibilità dell’orario», riconoscendo, dunque, la necessità di applicare da subito questa norma di legge.

#### Misure educative e didattiche di supporto

L’articolo 5 della legge 170/2010 afferma il diritto per gli studenti con diagnosi di Dsa a fruire di appositi provvedimenti dispensativi e compensativi di flessibilità didattica nel corso dei cicli di istruzione e formazione e negli studi universitari. Tale finalità si concretizza in quattro punti elencati di seguito.

1. La garanzia dell’attuazione di una didattica individualizzata e personalizzata, che la scuola, come indicato nel decreto attuativo n. 5669/2011, dovrà garantire ed esplicitare anche attraverso la redazione di un piano didattico personalizzato, nel quale siano indicati gli strumenti compensativi e le misure dispensative da adottare.
2. La garanzia dell’introduzione di strumenti compensativi, compresi i mezzi di apprendimento alternativi e le tecnologie informatiche, previsti nel decreto attuativo e nelle Linee guida allegate, che fanno riferimento a: audiolibri e sintesi vocale, che trasformano il compito di lettura in un compito di ascolto; libri e vocabolari digitali; registratore, che consente di non scrivere gli appunti della lezione; programmi di videoscrittura con correttore ortografico, che permettono la produzione di testi sufficientemente corretti senza l’affaticamento della rilettura e della contestuale correzione degli errori; calcolatrice, che facilita le operazioni di calcolo; altri strumenti meno evoluti quali tavola pitagorica, tabelle, formulari, mappe concettuali, ecc. Inoltre, si garantisce anche il ricorso a misure dispensative da alcune prestazioni non essenziali per la qualità dei concetti da apprendere, al fine di evitare «situazioni di affaticamento e disagio in compiti direttamente coinvolti dal disturbo, senza peraltro ridurre il livello degli obiettivi di apprendimento previsti». Il decreto e

**Un’importante innovazione: la legge 170/2010 stabilisce che i familiari di bambini e ragazzi con Dsa possano usufruire di orari di lavoro flessibili per l’assistenza nelle abilità scolastiche a casa fino al terzo anno della scuola secondaria di primo grado**

le Linee guida chiedono anche di dispensare l'alunno e studente con Dsa da: lettura a voce alta in classe; lettura autonoma di brani la cui lunghezza non sia compatibile con il suo livello di abilità; tutte le attività ove la lettura è la prestazione valutata.

3. L'insegnamento delle lingue straniere, per il quale si garantisce l'uso di strumenti compensativi che favoriscano la comunicazione verbale e che assicurino ritmi gradualmente di apprendimento, prevedendo anche, ove risulti utile, la possibilità dell'esonero.
4. La garanzia di adeguate forme di verifica e valutazione, durante il percorso di istruzione e formazione scolastica e universitaria, anche per quanto concerne gli esami di Stato, comprese le prove nazionali Invalsi, e gli esami di ammissione all'università. In particolare, con riferimento alle misure dispensative, in fase di verifica e di valutazione, lo studente dislessico può: usufruire di tempi aggiuntivi per l'espletamento delle prove o, in alternativa e comunque nell'ambito degli obiettivi disciplinari previsti per la classe, di verifiche con minori richieste. Lo studente disortografico sarà valutato nel contenuto disciplinare piuttosto che nella forma ortografica e sintattica dell'elaborato prodotto; può accompagnare o integrare la prova scritta con una prova orale attinente ai medesimi contenuti; può usufruire di tempi più lunghi per le verifiche scritte o di una quantità minore di esercizi. Inoltre, in riferimento alla lingua straniera, come stabilito nel decreto attuativo, gli alunni e studenti con Dsa possono essere dispensati dalle prestazioni scritte in corso di anno scolastico e in sede di esami di Stato, prevedendo prove orali sostitutive delle prove scritte. In tal caso, i candidati

con Dsa che superino l'esame di Stato conseguono il titolo valido per l'iscrizione alla scuola secondaria di secondo grado ovvero all'università. Solo in casi di particolare gravità del Dsa, anche in comorbilità con altri disturbi e patologie, l'alunno e lo studente possono essere esonerati dall'insegnamento delle lingue straniere e seguire un percorso didattico differenziato. In tal caso, i candidati con Dsa in sede di esame di Stato possono sostenere prove differenziate, coerenti con il percorso svolto, finalizzate solo al rilascio dell'attestazione di cui all'art. 13 del Dpr n. 323/1998.

#### L'università

Una delle grandi novità della legge 170/2010 è l'estensione del diritto ai provvedimenti didattici e di valutazione anche all'università, compresi i test di ammissione e gli esami dei corsi di laurea (Ghidoni, Angelini 2011). Questo punto è definito nel decreto attuativo n. 5669/2011 con la specificazione che anche gli studenti universitari con Dsa hanno diritto a veder riconosciuti le misure dispensative e gli strumenti compensativi adottati nelle scuole, sin dai test di ammissione, nei quali si potrà prevedere un tempo aggiuntivo, fino a un massimo del 30% in più, per lo svolgimento delle prove. Nel normale percorso accademico, gli atenei consentono agli studenti con Dsa di utilizzare le facilitazioni e gli strumenti compensativi eventualmente già in uso durante il percorso scolastico, quali, ad esempio: registrazione delle lezioni; utilizzazione dei testi in formato digitale; programmi di sintesi vocale. Anche durante gli esami universitari, si applicano le misure dispensative e gli strumenti compensativi: prove orali invece che scritte; uso di personal computer con correttore ortografico e sintesi vocale; tempo supplementare fino a un massimo del 30% in più. Inoltre, gli atenei devono prevedere servizi specifici per gli studenti con Dsa, che pongano in essere tutte le azioni necessarie a garantire l'accoglienza, il tutorato, la mediazione con l'organizzazione didattica e il monitoraggio dell'efficacia delle prassi adottate, ad esempio: utilizzazione di tutor specializzati; consulenza per l'organizzazione delle attività di studio; lezioni ed esercizi on-line sul sito dell'università, ecc.

**La normativa interessa anche l'università: gli atenei devono prevedere servizi specifici per gli studenti con Dsa ponendo in essere tutte le azioni necessarie a garantire l'accoglienza, il tutorato, la mediazione con l'organizzazione didattica e il monitoraggio dell'efficacia delle prassi adottate**

**Ma così non sarà troppo facile?**

No, così è possibile. Per capire meglio, pensiamo a un piccolo Oscar Pistorius nella seconda classe della scuola secondaria di primo grado, pensiamolo amputato bilateralmente prima, e con le sue protesi in fibra di carbonio poi. Quale insegnante, compagno o conoscente saprebbe dire: «Così non è giusto, gli altri non hanno le protesi in carbonio!»? Dovrebbe essere immediato comprendere che gli altri non hanno le protesi perché possono utilizzare le proprie gambe, quindi perché, di fatto, non hanno bisogno delle protesi. Allo stesso modo, un normolettore non ha bisogno del sintetizzatore vocale o di tempi maggiori nelle verifiche, perché lui legge al ritmo degli altri. Egualmente, chi oserebbe affermare: «Così è facile correre!»? Il punto non è se così sia facile o difficile, il punto è che così è possibile: per Pistorius correre nonostante un'amputazione bilaterale e per il bambino con disturbo specifico di apprendimento imparare nonostante il disturbo a leggere, scrivere e/o calcolare. Qualcuno potrebbe obiettare che alle Olimpiadi di Pechino 2008 la IAAF (International Association of Athletics Federations) ha respinto la richiesta di Pistorius di correre con i normodotati sostenendo che «un atleta che utilizzi queste protesi ha un vantaggio meccanico dimostrabile (più del 30%) se confrontato con qualcuno che non usi le protesi», ma nel mondo del lavoro, ed è quello il mondo a cui la scuola e l'università devono preparare i propri alunni e studenti, l'utilizzazione del personal computer, della tastiera, del correttore ortografico, del calcolatore, di schemi e tabelle, dei testi in formato digitale è all'ordine del giorno, anzi più si sale in alto nella scala lavorativa, più non si può prescindere dall'utilizzazione di tali strumenti che migliorano la qualità del lavoro di chi non ha un Dsa e anche la qualità di vita di chi ha un Dsa.

**Finalmente una legge per la dislessia**

È a questo punto che ci è spontaneo affermare: finalmente una legge per la dislessia! Finalmente una legge per alunni in grado di apprendere in modi diversi, finalmente una legge che consente di trattare i bambini e i ragazzi italiani nello stesso modo in cui bambini e ragazzi sono trattati nelle scuole d'Europa.

Finalmente una legge che protegge dall'ignoranza rendendo obbligatoria per gli insegnanti la conoscenza delle modalità di apprendere degli alunni che seguono.

Finalmente un bambino non dovrà più sentirsi dire dall'insegnante di fronte ai suoi compagni: «Non mi interessa il tuo disturbo, io non ne terrò conto», perché questa legge lo proteggerà, perché con essa finalmente la possibilità di ricorrere agli strumenti compensativi e alle misure dispensative per gli alunni con Dsa non sarà lasciata alla discrezionalità e alla volontà individuale di insegnanti preparati e di buon senso, ma sarà resa obbligatoria. Ed è giusto che sia sancito per legge che anche i bambini con Dsa abbiano il diritto di apprendere, il diritto di imparare a imparare, il diritto di crescere confortati dalla conoscenza. Conoscenza che è tale indipendentemente dal fatto che passi dalla lettura di un testo, dalla voce di un audiolibro o dalle parole di un docente, dalle immagini di un documentario, dai video di un'enciclopedia multimediale. Conoscenza che rende forti, consapevoli e liberi. Conoscenza che è un diritto di tutti, anche di chi ha un disturbo specifico ad apprendere (non a conoscere) utilizzando le modalità che sono state utilizzate anche dai nostri avi.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

- American Psychiatric Association (1996), *DSM-IV: manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali*, a cura di Andreoli, V., Cassano, G.B., Rossi, R., 3. ed. italiana, Milano, Masson.
- Associazione italiana dislessia, Comitato promotore Consensus conference (a cura di) (2009), *Disturbi evolutivi specifici di apprendimento: raccomandazioni per la pratica clinica di dislessia, disortografia, disgrafia e discalculia*, Gardolo, Erickson.
- Ghidoni, E., Angelini, D. (2011), *Analisi della legge sui disturbi specifici di apprendimento*, in «Dislessia», n. 1, p. 13-19.
- Versari, S. (2011), *Disturbi specifici di apprendimento. Le ricadute della legge n. 170/2010 sul sistema nazionale di istruzione e formazione*, in «Dislessia», n. 1, p. 21-34.

## IRENE BIEMMI



### ...Principi azzurri e Belle addormentate...

a cura di **Barbara Guastella**

Il volume di Irene Biemmi *Educazione sessista. Stereotipi di genere nei libri delle elementari* (Rosenberg & Sellier, 2011) è suddiviso in due parti. La prima presenta una rassegna della letteratura pubblicata in Italia sul tema del sessismo, con particolare riferimento alla lingua e ai libri di testo; segue un capitolo dedicato al progetto europeo *Polite*, realizzato tra la fine degli anni '90 e i primi anni del 2000. Il progetto ha portato alla stesura di un Codice di autoregolamentazione per gli editori volto a fornire alcune linee guida affinché la prospettiva di genere divenga criterio orientativo nella stesura dei libri di testo. La seconda parte del volume, invece, riporta i risultati di una ricerca condotta dall'autrice sui libri di lettura della scuola primaria. Dall'indagine emerge la scarsa attenzione della maggior parte delle case editrici al tema della parità tra i generi: testi e immagini veicolano modelli stereotipati e anacronistici di donne e uomini, bambine e bambini. Il

libro si propone dunque di dotare lettrici e lettori di un kit di strumenti utili a smascherare i fondamenti sessisti su cui si reggono i testi scolastici.



Il rapporto tra scuola e questioni di genere è un tema poco dibattuto nel nostro Paese. Lo dimostra anche la scarsità di ricerche sul sessismo nei testi scolastici, evidenziata in più punti del suo libro *Educazione sessista. Stereotipi di genere nei libri delle elementari*. Quali sono le ragioni di questo "silenzio" sull'argomento?

Nel nostro Paese, a mio avviso, si ritiene che a scuola non ci siano questioni di genere da risolvere. In altri termini, la scuola è percepita come uno dei pochi contesti in cui la parità tra maschi e femmine viene esercitata, non esistono cioè svantaggi e discriminazioni basati sul genere di appartenenza. Ad avvalorare questa tesi c'è un'evidenza statistica: le donne sono molto presenti nel contesto scolastico, sia nel ruolo di studentesse sia in quello di docenti. Per quanto riguarda le studentesse, è ormai noto che a partire già dagli anni '70 le femmine hanno le stesse opportunità formative dei loro coetanei maschi ed è altrettanto noto, sul fronte invece della professione docente, che la scuola italiana è una tra le più femminilizzate d'Europa. Le studentesse, poi, non solo sono numericamente equivalenti agli studenti maschi ma addirittura, ci informano di nuovo le statistiche, sono più brave dei loro coetanei. Ci si chiede, allora: dove sta il problema? Apparentemente non c'è una questione di genere a scuola. Lo stesso vale per gli insegnanti: il corpo docente nel nostro Paese è costituito per l'80% da donne, una delle quote più alte a livello europeo. Stando ai numeri, sembra che la nostra scuola non solo garantisca parità ma offra quasi un vantaggio alle studentesse e alle insegnanti. Se invece si va a indagare la questione più in profondità, ci si accorge che si può con altrettanta facilità arrivare a sostenere la tesi opposta: la scuola italiana, nei saperi che trasmette ma anche

nella struttura organizzativa, è il riflesso di una società sessista e si configura a sua volta come motore propulsore di una visione stereotipata dei ruoli maschili e femminili. Un caso esemplare sono appunto i libri di testo.

Le storie narrate nei libri della scuola primaria esercitano una grande influenza sul processo di costruzione dell'identità dei piccoli alunni. A proposito degli effetti prodotti sui giovani lettori da testi che propongono una rappresentazione stereotipata dei due sessi, Glenys Lobban, ricercatrice citata nel suo libro, afferma che «i racconti di tali libri non fanno che aggravare il danno inferto dalla società all'autostima delle bambine». Comincia da qui la difficoltà delle donne, denunciata da partiti, associazioni e movimenti, a trovare una propria dimensione nella vita professionale e politica?

Certamente inizia anche da qui. C'è un problema a monte, che non riguarda solo le questioni di genere: la scuola italiana non riesce ancora a garantire pari opportunità di accesso e di riuscita scolastica ai ragazzi. In altri termini, non riesce a fungere da correttivo delle disuguaglianze sociali esistenti, non solo quelle legate al genere, ma per esempio anche quelle legate alla famiglia di origine; al contrario, le riproduce. La scuola, dunque, riesce a fare da specchio alla società ma non ad assolvere il suo ruolo principale, cioè quello di motore propulsore del cambiamento. La tendenza a usare stereotipi nei libri di testo ne è una dimostrazione evidente. Le immagini maschili e femminili proposte sembrano "congelate" da decenni, appaiono anacronistiche proprio perché non riescono a recepire i nuovi modelli di donne e uomini. In realtà gli stereotipi sono dannosi non solo per le femmine, ma anche per i maschi. D'altra parte sono state soprattutto le bambine, finora, a essere penalizzate da quello che Elena Gianini Belotti chiamerebbe un «addestramento ai ruoli di genere», perché l'immaginario che viene loro proposto è più limitato e rigido rispetto a quello che si trovano di fronte i coetanei maschi. Un immaginario di serie B, meno accattivante, che si sostanzia nel ruolo materno, di cura dei figli e della casa. Nei libri di testo, infatti, il lavoro femminile appare un'eventualità remota, poco probabile, e comunque i pochi casi di donne lavoratrici vengono presentati sempre

con uno sguardo critico. Il danno inferto alle bambine è maggiore se gli stereotipi vengono proposti in ambito educativo, proprio perché la scuola è un contesto autorevole e i libri di testo devono essere studiati.

La parità di genere non deve essere intesa come "omologazione" ma come "valorizzazione delle differenze". Come si possono valorizzare, nel contesto scolastico, le specificità femminili e maschili?

Si dovrebbe puntare non tanto alla valorizzazione delle specificità femminili e maschili ma alla valorizzazione delle specificità dei singoli individui, indipendentemente dal sesso di appartenenza. Nel saggio di Elena Gianini Belotti *Dalla parte delle bambine. L'influenza dei condizionamenti sociali nella formazione del ruolo femminile nei primi anni di vita* (1973) c'è una frase che condivido: «l'operazione da compiere non è quella di tentare di formare le bambine a immagine e somiglianza dei maschi ma di restituire a ogni individuo che nasce la possibilità di svilupparsi nel modo che gli è più congeniale, indipendentemente dal sesso a cui appartiene». Una scuola aperta deve essere disposta ad accettare le differenze individuali. Queste differenze dovranno prescindere dal genere di appartenenza.

Il progetto europeo *Polite* realizzato tra la fine degli anni '90 e i primi anni del 2000, a cui è dedicato il secondo capitolo del suo libro, ha portato alla stesura di un Codice di autoregolamentazione per gli editori volto a fornire alcune linee guida affinché la prospettiva di genere divenga in futuro criterio orientativo nella stesura dei libri di testo. A oggi solo pochissime case editrici italiane hanno aderito al progetto. Quali sono i motivi di questa scarsa attenzione alle questioni di genere?

Ci sono due ordini di motivi. Innanzitutto, come dicevo prima, il genere non è percepito come problema, non viene considerato un parametro centrale in base al quale strutturare i libri di testo. In secondo luogo il progetto *Polite*, che in altri Paesi ha avuto una risonanza enorme, in Italia non ha sortito gli effetti desiderati. Il percorso non è stato pubblicizzato; lo dimostra il fatto che fino a qualche anno fa c'era un sito web dedicato al progetto, che ora non esiste più. In conclu-

**Una scuola aperta deve essere disposta ad accettare le differenze individuali: in prospettiva queste differenze dovranno prescindere dal genere di appartenenza**

sione, in Italia, a differenza di altri Paesi, non si sta sedimentando una tradizione di studi sull'argomento.

Dalla sua ricerca sperimentale sugli stereotipi di genere nei libri di testo della scuola primaria, riportata nella seconda parte del libro, emerge, in realtà, qualche tentativo, da parte di alcune case editrici, di rappresentare equamente i due sessi. I modelli non stereotipati proposti, però, riguardano in misura maggiore le bambine e più raramente le donne adulte. Sono sempre le bambine o le donne adulte, comunque, ad avvicinarsi al modello maschile, mentre gli uomini e i bambini non esprimono la minima volontà di integrarsi con il modello femminile. I testi scolastici esaminati nel volume, quindi, sembrano far proprio un concetto di parità di genere inteso come "omologazione" anziché come "valorizzazione delle differenze".

Questo è forse il risultato più evidente della mia ricerca, cioè il fatto che la parità è ancora intesa come omologazione del femminile al maschile. In pratica sono le donne a doversi avvicinare al mondo maschile, e non viceversa. Alcune case editrici mostrano modelli alternativi (definiti nella mia ricerca "controstereotipi"), che quasi sempre, però, sono riferiti al mondo femminile, in particolare alle bambine e in certi casi alle donne adulte, principale modello di riferimento per le piccole lettrici. Ci possiamo così trovare di fronte a protagoniste bambine attive, coraggiose, avventurose, disubbidienti, sportive e a qualche modello femminile adulto di donna decisa, spiritosa, astuta, sicura di sé. Mentre le prime vengono presentate con simpatia al lettore, i modelli alternativi di donna adulta vengono invece irrimediabilmente cri-

ticati. In questo modo si offre a chi legge un messaggio molto contraddittorio: da un lato, infatti, si dice alle piccole lettrici che possono essere intraprendenti, coraggiose e disordinate; dall'altro si mostra loro che la donna adulta con caratteristiche "alternative" non è accettata. Un'interpretazione potrebbe essere questa: si concede alle bambine di essere "maschiacci" quando sono piccole, ma poi arriva il momento dell'età adulta in cui sanno che dovranno sottostare a ruoli prestabiliti. Per il genere maschile invece non esiste alcuna contraddizione: il modello proposto è immutabile per tutto il corso della vita (l'imperativo, fin da piccolissimi, è di essere forti, attivi e coraggiosi).

Nell'introduzione si ribadisce che, per offrire pari opportunità reali alle bambine e ai bambini, occorre agire su più fronti: rivisitare i programmi scolastici, i libri di testo e le materie di insegnamento in un'ottica di genere e stimolare un ruolo attivo e consapevole dei docenti. Come promuovere un'adeguata formazione degli insegnanti?

Un esempio virtuoso di formazione degli insegnanti in un'ottica di genere lo offre il piano di studi della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università di Firenze. Da qualche anno studenti e studentesse trovano insegnamenti specifici sull'argomento: Pedagogia di genere delle pari opportunità e Antropologia di genere (entrambi obbligatori) e numerosi laboratori sulle questioni di genere. Probabilmente gli studenti al termine del ciclo di studi avranno un po' di consapevolezza su questi argomenti. Anche le università di altre città hanno inserito nei piani di studio insegnamenti simili: così ad esempio Milano, Trento, Bologna, Napoli e Roma. A ogni modo le "competenze di genere" rimangono circoscritte ad alcune facoltà e ad alcune discipline, in particolar modo umanistiche.

Uno dei dati che colpisce di più dalla lettura della sua analisi è quello che riguarda la variabile "ruolo professionale": le tipologie professionali attribuite agli uomini nei testi scolastici sono ampiamente superiori a quelle attribuite alle donne, quasi sempre ritratte come casalinghe relegate negli spazi domestici o al massimo impegnate ad annaffiare le piante nel giardino di casa. La stessa visione della famiglia si

#### IRENE BIEMMI

è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Firenze. I suoi interessi di ricerca sono orientati verso le problematiche di genere in ambito educativo, con particolare riferimento all'analisi critica dei materiali didattici e alla formazione degli/delle insegnanti. Si occupa inoltre del rapporto tra mass media e socializzazione ai ruoli di genere e dei temi relativi alla cittadinanza. Tra le sue pubblicazioni: *Genere e processi formativi. Sguardi femminili e maschili sulla professione di insegnante* (Ets, 2009); *Educazione sessista. Stereotipi di genere nei libri delle elementari* (Rosenberg & Sellier, 2011); *Storie di donne: autobiografie al femminile e narrazione identitaria* (con Simonetta Ulivieri, Guerini, 2011).

ritrova, diversi anni prima, nelle ricerche precedenti alla sua indagine, risalenti agli anni '70 e '80. Una tendenza all'immobilismo che sembra difficile invertire.

Il ventaglio delle opportunità professionali concesse ai maschi nei libri di testo è di gran lunga più ampio e più appetibile di quello proposto alle femmine. Nella mia indagine ho segnalato le professioni svolte dai protagonisti maschili e dalle protagoniste femminili delle storie. Da questa analisi emergono 50 diverse tipologie professionali attribuite agli uomini e solo 15 attribuite alle donne. Il problema non è solo quantitativo ma anche qualitativo. Fra le professioni maschili, infatti, ci sono quelle di scrittore, poeta, giornalista, architetto, ingegnere, biologo, scienziato, medico, scultore. Fra le professioni femminili, invece, compaiono solo quella di maestra (la più frequente) e altre figure, che ho voluto considerare come "professioni": strega, fata, principessa e casalinga. L'unica professione appetibile per le bambine che leggono le storie dei libri di testo rimane dunque la maestra. I bambini lettori, invece, possono proiettarsi in un ampio ventaglio di impieghi reali e altamente qualificati. I meccanismi di proiezione, infatti, giocano all'interno dello stesso genere. Questo è uno dei maggiori danni causati dagli attuali libri di testo: impedire alle bambine di crearsi un immaginario futuro appetibile nel mondo del lavoro.

Nonostante le numerose conquiste delle donne sul piano dei diritti, sancite da leggi e altri provvedimenti normativi, dati recenti, europei e italiani, rivelano i bassi tassi di occupazione femminile nel nostro Paese rispetto alla media europea. L'immagine delle donne madri, casalinghe, con un ristretto ventaglio di opportunità professionali rappresentata nei libri di testo sembra riflettere una realtà ancora lontana da un'effettiva parità di genere.

L'immaginario femminile proposto nei libri di testo è indietro almeno di cinquant'anni rispetto alla realtà attuale. È vero tuttavia che siamo uno dei Paesi europei con il più basso tasso di occupazione femminile ma anche con un basso tasso di fecondità. In Italia c'è l'idea che meno le donne lavorano più figli fanno. Tutte le statistiche invece ci dicono il contrario: nei Paesi come la Svezia e la Norvegia dove tutte le donne lavorano le coppie hanno

**Un esempio virtuoso di formazione degli insegnanti in un'ottica di genere lo offre il piano di studi della Facoltà di Scienze della formazione dell'Università di Firenze: da qualche anno studenti e studentesse trovano insegnamenti specifici su argomenti quali Pedagogia di genere delle pari opportunità e Antropologia di genere e numerosi laboratori sulle questioni di genere**

in media il doppio dei nostri figli. Il ruolo di madre e il ruolo professionale non stridono se sono accompagnati da politiche sociali e familiari adeguate. Si crede che il lavoro di cura sia compito esclusivo della donna; una convinzione, questa, che è avvalorata nei libri di testo. Alla scuola e all'editoria scolastica spetterebbe il compito importante di proporre un immaginario alternativo dei ruoli familiari. Ottimo sarebbe presentare ruoli materni e paterni come assolutamente interscambiabili e non complementari: uomini e donne, cioè, possono svolgere le stesse attività.

Ha fatto discutere, alcuni mesi fa, la notizia di un asilo svedese che realizza un progetto pedagogico basato sulla lotta alla discriminazione sessuale. Le maestre non si rivolgono ai bambini usando il pronome "lei" o "lui", ma un pronome neutro; giochi e libri sono mischiati, nella tipologia e nei colori, senza creare aree femminili separate da zone maschili; in libreria non compaiono i classici come Cenerentola e Biancaneve, così ricchi di stereotipi sulla figura femminile; un esperto di differenze di genere segue i bambini e istruisce le maestre. Questa esperienza può rappresentare un modello da seguire per garantire uguali opportunità ai due sessi oppure rischia di creare confusione nelle bambine e nei bambini?

Se per confusione si intende che alcuni bambini possono divertirsi a giocare con pentole e piattini in miniatura o con le bambole e che invece le bambine possono dilettersi con aeroplanini e macchinine, ben venga la confusione! Speriamo anche che maschi e femmine imparino a giocare insieme, indipendentemente dal gioco che scelgono. Quando si parla di confusione dei ruoli non è un caso che si

**Alla scuola e all'editoria scolastica spetterebbe il compito di proporre un immaginario alternativo dei ruoli familiari: bisognerebbe presentare ruoli materni e paterni come assolutamente interscambiabili e non complementari: uomini e donne, cioè, possono svolgere le stesse attività**

visualizzi sempre il rischio di un bambino che gioca con una bambola e mai quello di una bambina che gioca con un aeroplanino. La confusione, in realtà, è riferita al mondo maschile: si teme che il bambino possa diventare effeminato. Non sono d'accordo sull'abolizione dei classici, a mio avviso occorre presentare un ventaglio di letture più ampio possibile; accanto alla fiaba di Cenerentola ci deve essere anche la storia di Pippi Calzelunghe. Non ritengo opportuna nemmeno la presenza di un esperto di genere che segua le maestre. Occorre invece responsabilizzare gli insegnanti, fornendo loro strumenti adeguati, per poi lasciarli lavorare in autonomia. In conclusione mi sembra che il progetto svedese sia un po' troppo irreggimentato.

**Il panorama dell'editoria scolastica di altri Paesi, europei o extraeuropei, presenta esempi virtuosi in tema di parità di genere?**

Sicuramente. I Paesi scandinavi, ad esempio, hanno politiche molto più avanzate. È utile fare un riferimento a un Paese che ci è molto vicino ed è simile all'Italia per molti aspetti: la Spagna, nostro partner nel progetto *Polite*. Nel 2010 il Ministero dell'uguaglianza spagnolo, in accordo con il sindacato degli insegnanti, ha portato avanti il progetto *Educando nell'uguaglianza*, che ha coinvolto tantissimi bambini. Questa iniziativa è stata molto criticata perché proponeva l'abolizione di alcune fiabe tradizionali. L'aspetto positivo del progetto, invece, è il fatto che si proponeva anche la creazione di storie nuove alternative come, ad esempio, la storia della "principessa differente", una bambina che ha caratteri antitetici rispetto a quelli della principessa tradizionale.

**Il 15 giugno scorso Maria Rosaria Carfagna e Mariastella Gelmini, rispettivamente ministro per le Pari opportunità e per Istruzione, università e ricerca dell'ultimo governo Berlusconi, hanno siglato un documento di indirizzo sulla diversità di genere. Può essere considerato un primo passo verso la costruzione di una società libera da stereotipi di genere, a cominciare dalla scuola?**

Il documento ha il merito di riportare all'attenzione il problema della diversità di genere e di individuare alcune aree su cui intervenire:

famiglia, lavoro e pari opportunità, donne e scienza, spazio pubblico e gruppi sociali, linguaggio e media. Dal documento si evince che i problemi di disparità presenti nelle cinque aree dovranno essere risolti attraverso percorsi di sensibilizzazione da realizzare nelle scuole. La scuola non è annoverata tra gli ambiti problematici presi in considerazione, ma viene assunta per definizione come il luogo ideale in cui sensibilizzare alla coscienza di genere, in altri termini come il luogo da cui partire per risolvere i problemi. In sostanza, si parte dal presupposto che la scuola sia un ambito già sensibile alle questioni di genere; invece, a mio avviso, la scuola e gli stessi insegnanti dovrebbero essere annoverati tra gli ambiti problematici. I docenti, cioè, devono essere formati e sensibilizzati sulle questioni di genere.

**Come possono essere affrontate le questioni di genere, non solo nel contesto scolastico, ma anche nell'ambito dell'educazione informale? Penso, ad esempio, agli stereotipi di genere proposti da linguaggio e media, che esercitano una grande influenza su bambini e adolescenti. Bisognerebbe partire dalla famiglia per un'educazione al genere, ma sappiamo bene che la famiglia spesso è carente da questo punto di vista. Ci sono alcune famiglie che hanno la possibilità di educare criticamente i propri figli perché dispongono di strumenti culturali per farlo, ci sono invece bambini che nascono e crescono in famiglie che non hanno questi strumenti da offrire loro. Qui entra in gioco il concetto a cui accennavo prima, cioè il ruolo della scuola come correttivo delle disuguaglianze di partenza. Una corretta educazione di genere deve partire necessariamente dalla scuola. È esemplare la questione dei mass media. Ci sono genitori che non hanno competenze di alfabetizzazione mediatica da offrire ai propri figli. Anche in questo caso lasciando tutto in mano alla famiglia si rischia di riprodurre le disuguaglianze di partenza. Per quanto riguarda la rappresentazione mediatica del femminile, mi pare molto interessante il progetto che sta portando avanti Lorella Zanardo, autrice del video *Il corpo delle donne*, che ha avuto larga risonanza ed è stato seguito da un progetto di formazione sull'alfabetizzazione mediatica in un'ottica di genere rivolto alle scuole.**

# DANIELE GAGLIANONE



## È possibile sconfiggere l'orco?

a cura di Marco Dalla Gassa

*Ruggine* (2011), l'ultimo lavoro di Daniele Gaglianone, in queste settimane nelle sale cinematografiche, è un film attento a temi sociali e a personaggi emarginati. Siamo alla fine degli anni '70, in un quartiere periferico di una grande città del Nord. I protagonisti della storia sono un gruppo di bambini, tutti figli di immigrati, liberi di giocare per le strade senza l'assillo dei genitori e abituati a frequentare due silos arrugginiti che hanno soprannominato Il castello. I più attivi, tra cui spiccano Carmine, Sandro e Cinzia, appartengono alla Banda degli alveari, un gruppo di ragazzini che combatte contro un'altra banda di coetanei per difendere la propria fortezza. Quando però arriva nel quartiere il dottor Boldrini, il nuovo medico della mutua, tutto cambia. Il medico è un signore distinto, ben vestito, stimato e rispettato dagli adulti; tuttavia ha atteggiamenti strani e un fare pericoloso di cui solo i bambini sembrano rendersi conto. Così, quando viene trovata una bambina morta e poi, qualche giorno dopo, una seconda, toccherà alla Banda degli alveari combattere contro le volontà e le azioni indicibili del "mostro". Il film però non segue una linea narrativa unitaria e ordinata. Grazie a un montaggio alternato che mescola costantemente piani temporali e fili narrativi, di Carmine, Sandro e Cinzia ci viene narrata anche una giornata da adulti, ognuno con la propria vita e le proprie occupazioni. Come suggerisce il titolo, che allude alla sostanza prodotta dall'ossidazione del ferro ma anche al livore e al risentimento che attecchisce sulla superficie dell'anima, i tre bambini divenuti adulti continuano a convivere con le cicatrici di quella tragica avventura che emergeranno, una volta ancora, in maniera inaspettata, nel corso di quella stessa giornata.

L'intervista che qui riportiamo, raccolta alla Mostra del cinema di Venezia, chiede conto a Daniele Gaglianone di questo suo recente impegno e più in generale del suo modo di lavorare con i più giovani.



Anche *Ruggine*, come molte sue precedenti opere, porta in scena la storia di alcuni bambini o adolescenti. Questa volta però il film è ambientato negli anni '70, quando anche lei aveva più o meno l'età dei protagonisti. Possiamo considerare il suo film autobiografico oppure dobbiamo ritenerlo un fedele adattamento cinematografico dell'omonimo romanzo di Stefano Massaron, da cui è tratto il soggetto?

Entrambe le cose. Leggendo il libro di Stefano, ambientato in un quartiere periferico di una grande città del Nord, mi sono sentito subito a casa. Anche io quando avevo 5 anni, nel 1972, mi sono trasferito a Torino con la famiglia e ho vissuto quelle storie, quegli ambienti. Ho provato subito empatia con le pagine di quel romanzo, e quindi almeno in parte il film può essere considerato autobiografico, se non altro perché ho deciso di aggiungere anche alcuni

partenza – sia la relazione con il male. Ovvero cosa succede quando incontri il male assoluto. E per i bambini credo che il male assoluto possa essere solo questo.

Quello della violenza è un tema costante del suo cinema. I suoi personaggi ne sono vittime o protagonisti, come se non si potesse prescindere da essa nella vita.

Se esiste un filo rosso, un elemento di continuità dai partigiani de *I nostri anni* fino ai bambini di *Ruggine* è certamente il mio interrogarmi continuo su cosa succede quando la violenza viene a bussare alla porta delle persone, specie di quelle che hanno meno difese e protezioni. Quali sono le ragioni che le costringono a subire una violenza o le inducono a reagire, perpetrando altra violenza? Quali sono le ferite che macerano in loro?

***Ruggine* è ambientato alla fine degli anni '70, in un quartiere periferico di Torino, protagonista della storia è un gruppo di bambini, tutti figli di immigrati, liberi di giocare per le strade senza l'assillo dei genitori; quando però arriva nel quartiere il dottor Boldrini, il nuovo medico della mutua, tutto cambia...**

episodi che ho vissuto in prima persona da bambino, come ad esempio la sequenza della cattura delle lucertole. Tuttavia ho discusso a lungo con i miei collaboratori a proposito della sceneggiatura e delle circostanze narrative da portare in scena e abbiamo cercato di rimanere fedeli, se non alla lettera, sicuramente allo spirito del romanzo di Stefano.

Questi bambini vivono un'esperienza tragica che non si può augurare a nessuno: l'incontro con un pedofilo, un dottore certo rispettabile agli occhi degli adulti, ma che i membri della Banda degli alveari riconoscono quasi subito come una minaccia per la loro incolumità se non per la loro stessa vita.

Voglio precisare che non m'interessava parlare esattamente di pedofilia. Nel film non si dice e non si vede mai cosa esattamente è accaduto, in modo da evitare tutto ciò che può apparire morboso e voyeuristico. La pedofilia è quindi niente più che un simbolo, il simbolo del male. Credo, infatti, che il tema principale del film – che poi è lo stesso del romanzo di

È per cercare di intrecciare eventi e sue conseguenze nel lungo periodo che ha deciso di mutare spesso piano temporale della narrazione, mescolando continuamente il presente e il passato dei personaggi?

Quella che racconto è da molti punti di vista una storia classica, una fiaba nera: un gruppo di bambini incontra un orco che li vuole mangiare e i bambini fanno di tutto per non essere mangiati. Però per capire cosa succede dopo, cosa comporta l'incontro con il male, cosa si sedimenta, quali tracce lascia, è necessario aprirsi anche alla dimensione del presente. All'inizio questo alternarsi di temporalità – mai segnati da marche che indicano che stiamo guardando un *flashback* o un *flashforward* – non è chiaro né definito, poi però poco per volta si capisce che quei giorni dell'infanzia hanno segnato la vita di Cinzia, Carmine e Sandro adulti. E s'intuisce cosa vuol dire vincere, cosa vuol dire perdere una battaglia come quella. Anzi s'intuisce che chi incontra quel male lì, anche se saprà sconfiggere l'orco, forse non vincerà mai.

La performance così spesso sopra le righe di Filippo Timi si spiega nell'ottica della rappresentazione di un "orco"? I pedofili nella vita reale, ahinoi!, sono meno facilmente riconoscibili.

Non mi interessava creare la falsa pista per cui hai il personaggio buono che scopri, solo dopo un po', che è un cattivo. *Ruggine* non è quel tipo di film e a me non interessava indagare quel tipo di dinamica tra il personaggio e lo spettatore, almeno non in questi termini. Sappiamo subito chi è il "mostro", anche quando non parla o non fa nulla. Il dottor Boldrini che appare sullo schermo è per certi versi la raffigurazione di ciò che vedono i

bambini, il risultato delle "deformazioni" del loro sguardo, che sono anche minori filtri sociali e culturali, maggiore lucidità, intuito e comprensione delle cose che accadono loro intorno. Lavorando con Filippo Timi, abbiamo scelto di alternare momenti di stasi dove la tensione è tutta interna alle espressioni del personaggio e altri in cui va sopra le righe, ma non in maniera accattivante per il pubblico. È un modo per andare oltre, per gettare uno sguardo sull'arrogante solitudine di quest'uomo che quando si mette a cantare forse pensa di essere in un teatro d'opera colmo di persone pronte ad acclamarlo. Ero e sono consapevole che la recitazione di Timi poteva essere al limite. Tuttavia di cose rassicuranti ce ne sono anche troppe e io personalmente preferisco sempre rischiare qualcosa piuttosto che restare tranquillo.

#### DANIELE GAGLIANONE

è uno dei registi più sensibili dell'attuale panorama cinematografico italiano. Con all'attivo quattro lungometraggi di finzione, diversi cortometraggi e alcuni documentari, è riuscito a costruire un corpus di opere coeso e coerente e a farsi portatore di uno sguardo lucido sulla nostra società e partecipe nei confronti degli ultimi e degli emarginati di cui spesso racconta le gesta più o meno drammatiche. La maggior parte dei suoi lavori parla di amicizie, di periferie dell'anima o del corpo, di violenze che si accendono improvvisamente sulla vita dei personaggi. Parla anche e soprattutto di infanzia e adolescenza intesa come stagione esistenziale in cui la tensione, la vitalità, la voglia di esserci, ma anche di fuggire, raggiungono intensità difficilmente replicabili nel resto della vita. Ne *I nostri anni* (2000), suo debutto nel lungometraggio, selezionato alla Quinzaine des réalisateurs a Cannes, si narra la storia di due anziani partigiani che, incontrando un vecchio gerarca fascista, sono costretti a fare i conti con la loro straordinaria esperienza giovanile; in *Nemmeno il destino* (2004), primo premio al festival di Rotterdam, sono le vite di Ale e Ferdi, due adolescenti che vivono nella periferia di una grande città, a diventare l'oggetto della macchina da presa che ne segue passo dopo passo la fatica di vivere, la solitudine e disperazione; con *Pietro* (2010) al centro del racconto viene posto un giovane distributore di volantini, affetto da un leggero ritardo mentale, immerso in una città, Torino, che sembra essere uscita da una guerra civile e dove il disinteresse e la crudeltà delle persone raggiunge livelli intollerabili.

**... non mi interessava parlare di pedofilia: il tema principale del film – che poi è lo stesso del romanzo di Stefano Massaron da cui la pellicola è tratta – non è la pedofilia ma la relazione con il male, cosa succede quando incontri il male assoluto...**

Come ha ricreato l'infanzia degli anni '70?

Facendo appello all'aria che ho respirato da bambino, ai miei ricordi e all'esperienza dei precedenti film. Eravamo tutti figli di sradicati, nati tutti altrove e parlavamo un italiano che era il frutto del miscuglio dei dialetti che si parlavano in casa, dei gerghi infantili e dell'italiano che cercavamo di imparare a scuola. Ancora oggi, tra i miei amici di Torino, non ce n'è uno che abbia i genitori piemontesi o torinesi. Questa è la Torino che conosco e che ho cercato di ricostruire con il suo coacervo di culture, dialetti, odori, spazi industriali o periferici. Per fare ciò abbiamo deciso di cercare gli attori più piccoli nei posti di origine e li abbiamo trasferiti sul set come se fossero immigrati veri. Siamo andati in Sicilia, in Calabria, in Campania, anche in Veneto, perché quand'ero piccolo c'erano

ancora immigrati veneti che venivano in Piemonte. Non era ancora il “ricco Nord-est”. Ne è venuta fuori una specie di babele di lingue e culture. Sul set circolava la battuta che questo era il nostro modo per celebrare l’Italia in occasione del suo 150° anniversario!

**E come ha lavorato tecnicamente con i più piccoli? Che tipo di relazioni ha instaurato? Conoscevano il tema del film o le ha taciuto qualche elemento che ha ritenuto troppo sensibile?**

Ho lavorato con tutti gli attori, grandi e piccoli, allo stesso modo, lealmente. Ai più piccoli non ho nascosto niente, non ho raccontato loro “balle” rispetto al tema del film. A

volte ho edulcorato un po’ il linguaggio, anche se poi ci pensavano loro a dire le cose direttamente per come erano. Erano perfettamente consapevoli. Credo che abbiano risposto bene a questa sollecitazione. Lo stesso vale per Mastrandrea, Timi, Accorsi e Valeria Solarino. Quando lavori con le “star” – e per me era la prima volta – di solito ti porti dietro le loro storie passate, i loro ruoli passati. Credo che questa volta siano stati loro a doversi adattare alle mie storie e ai miei film passati.

Negli altri suoi lavori, da *I nostri anni* a *Nemmeno il destino*, fino a *Pietro* o ai documentari sulla Bosnia e persino in *La classe dei gialli*, si poteva ritrovare sempre una forte componente sociale, se non politica. In *Ruggine* invece questo ritornare al passato – un passato che, al di là del tema, è raccontato pur sempre con una certa tenerezza e come ha detto lei stesso si pone come una sorta di fiaba classica – sembra quasi essere il segno di una volontà di allontanarsi, magari solo temporaneamente, dal cinema più impegnato o più prossimo alle questioni del presente. È così?

Non penso sia così. Se *Ruggine* è un film di “sistema”, certamente più dei miei prece-

denti lavori, se ha una casa di produzione e distribuzione forte alla spalle, un budget elevato o attori famosi, non vuole dire che mi abbia chiesto un diverso modo di guardare le cose, più temperato, meno scomodo, né che raccontare il passato – come ho già fatto per la Resistenza – significhi allontanarsi dal presente. Se questo fosse vero implicherebbe che solo nei cosiddetti film indipendenti si può essere “autentici”, mentre in quelli che hanno un budget consistente si deve scendere per forza a compromessi al ribasso. Certo, cambiano i modi di lavorare, alcune cose sono più facili da ottenere, altre meno, aumenta il numero di persone con cui collabori, ma al di là di tutto si possono mantenere idee e convinzioni personali e perseguirle con la medesima intensità. Il tutto per dire che anche questo, come i miei altri film, può essere considerato politico, nel senso che nasce da una medesima urgenza di raccontare e dalla presenza di un discorso – anche molto netto – sul potere. Il dottor Boldrini è, in tal senso, un suo degno rappresentante, colui che viene visto dalla collettività del quartiere come uomo potente a cui sottomettersi, contro il quale non ci si può ribellare. È significativo che i bambini riescano a vedere in lui qualcosa di malvagio e grottesco che gli adulti decidono di non vedere. È ciò che spesso accade nei confronti del potere. Il potere funziona se le persone abdicano dalla propria intelligenza.

**... questo, come i miei altri film, può essere considerato politico, nel senso che nasce da una medesima urgenza di raccontare e dalla presenza di un discorso – anche molto netto – sul potere**

## RISCHIO per l'INFANZIA e SOLUZIONI per contrastarlo

### INDICAZIONI DA UNA SPERIMENTAZIONE MULTIREGIONALE

CiC

Tiziano Vecchiato, Cinzia Canali, Adriana Ciampa

#### Se e quando diventa necessario allontanare i figli dai genitori

I servizi per l'infanzia e la famiglia dovrebbero rivolgere maggiore attenzione a figli e genitori, con un occhio di riguardo verso le problematicità e le situazioni in cui esse insorgono, valorizzando le risorse presenti anche nell'ambiente dove le difficoltà sono emerse. I contenuti di azione professionale e i contesti di riferimento vanno considerati in modo globale, ecologico, avendo in mente le interdipendenze, con un approccio complessivo ai bisogni da affrontare e agli esiti da conseguire (Aldgate *et al.*, 2006; Canali, Vecchiato, 2008; Maluccio *et al.*, 2011).

Vanno considerate, inoltre, le evidenze scientifiche sottese alle scelte professionali, che aumentano l'indice di efficacia delle azioni (Canali, Vecchiato, 2009; Dagenais *et al.*, 2009; Zeira *et al.*, 2007). Da qui la necessità di investire nella validazione di procedure operative *outcome based*, cioè basate su evidenze scientifiche e sull'effettiva capacità di dare risposta, anche nelle situazioni più difficili, "al limite", come nel caso del progetto *Risc* (Rischio per l'infanzia e condizioni per superarlo<sup>1</sup>).

Gli studi sull'efficacia degli interventi sui bambini e le famiglie in difficoltà possono essere di tipo *osservazionale*, fondate sul monitoraggio di popolazioni portatrici di un determinato disagio per individuarne le cause e le condizioni scatenanti, o di tipo *sperimentale*, basate sul confronto tra modi diversi di affrontare i bisogni e i risultati che si possono ottenere,



per dare maggiore speranza a chi vive le gravi conseguenze di situazioni problematiche, ad alto rischio di allontanamento dei bambini dal loro nucleo familiare. In letteratura, le condizioni di rischio familiare (i determinanti di rischio) si identificano nel contesto socioambientale e relazionale che descrive le difficoltà e le potenzialità degli adulti. I fattori sotto osservazione nella famiglia diventano quindi problematiche sociali e sociosanitarie presenti contemporaneamente (povertà, tossicodipendenza, disagio mentale, ecc.) e ruoli genitoriali non svolti adeguatamente, con la conseguente necessità di intervento di più servizi (sociali, sanitari, educativi, ecc.). In presenza di tali condizioni di "rischio" familiare, si osservano i fattori centrati sulla condizione del bambino/ragazzo, come la

<sup>1</sup> Studio finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e coordinato dalla Fondazione Zancan. La parte sperimentale dello studio ha coinvolto unità operative di sei regioni: Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto.

**Due le strategie fondamentali degli interventi su bambini e famiglie in difficoltà: quella di "child welfare", predominante in Europa e in Nuova Zelanda, in cui azioni di prevenzione e risposte sono incardinate in un sistema unitario di servizi, e quella di "child protection", seguita per esempio negli Stati Uniti, che considera l'allontanamento come elemento caratterizzante i compiti di tutela da affrontare con servizi ad hoc**

conflittualità genitoriale che degenera in violenza tra coniugi e sui figli, oppure la trascuratezza dei figli che degenera in abbandono.

Il fatto di conoscere meglio i determinanti di rischio consente di utilizzarli sistematicamente per valutarlo, per meglio comprenderne la gravità e il peso, cioè il livello di rischio accettabile per evitare di separare figli e genitori. La fase preliminare dello studio *Risc* si è focalizzata sulle strategie praticate in altri Paesi<sup>2</sup>. Queste ultime dipendono in buona misura da come i sistemi di welfare hanno saputo organizzare i servizi per l'infanzia e la famiglia. Dall'analisi e in linea con il lavoro di Gilbert *et al.* (2009), in sintesi, sono emerse due strategie principali: la prima si può definire di "child welfare", ed è predominante in Europa e in Nuova Zelanda. Le azioni di prevenzione e le risposte sono incardinate in un sistema unitario di servizi. L'allontanamento è una delle possibili risposte al loro interno. La seconda, definita "child protection", è diffusa in alcuni Stati australiani, in Canada e negli Stati Uniti. Considera l'allontanamento come elemento caratterizzante i compiti di tutela da affrontare con servizi ad hoc.

Le differenze nei due approcci sono ben rappresentate nelle ricerche di Thoburn (2010a) sui bambini assistiti al di fuori della famiglia in diversi Paesi. Ad esempio, la Danimarca ha un tasso molto elevato di bambini in carico all'esterno della famiglia (102 ogni 10.000 al di sotto dei 18 anni) ma solo il 10% è stato allontanato con decreto del tribunale. Al contrario, negli Stati Uniti il 90% viene allontanato con decreto, anche se la percentuale varia tra Stato e Stato. Inoltre, in molti Stati i servizi specialistici per ragazzi con problemi di tipo comportamentale sono erogati dai servizi di salute mentale, al di fuori dell'assistenza ordinaria (Thoburn, 2010b, 2010c).

#### Il progetto Risc

Il progetto fa propria l'urgenza di cercare nuove soluzioni per una più efficace tutela di bambini e ragazzi a rischio, che vivono situazioni di abbandono, disadattamento e grave emarginazione (AA.VV., 2010; Canali, Vecchiato, 2011a). Nel progetto *Risc* è stata ricorrente una domanda: ciò che viene realizzato dai servizi è adeguato, appropriato,

efficace? Le risposte ai problemi sono mirate rispetto ai bisogni particolari o generiche e indifferenziate? Si sceglie il ricovero del minore fuori della famiglia anche se non è necessario? (Knorth *et al.*, 2010).

Le soluzioni praticate con modalità sperimentali hanno radici nel laboratorio PersonaLAB (Personalised Environment for Research on Services, Outcomes and Needs Assessment) e partono dal presupposto che bambini e famiglie bisognosi di aiuto vanno valutati in modo integrato con strumenti multidimensionali per una lettura globale dei danni e delle potenzialità, guardando congiuntamente alle dimensioni organica, funzionale, cognitiva, comportamentale, socioambientale e relazionale, valoriale e spirituale. È stato quindi necessario apprendere gli strumenti per questo genere di valutazione e praticarle all'interno di una piattaforma metodologica e tecnica condivisa, facendo tesoro delle conoscenze scientifiche disponibili (Canali, Maluccio, Vecchiato, 2005; Bezze, 2008; Borgia, Canali, Vecchiato, 2010; Canali, Maluccio, Vecchiato, 2011).

L'attenzione costante a questi aspetti all'interno del progetto, ha consentito di: accrescere la capacità di analisi dei bisogni/capacità; aumentare le competenze nella lettura e decodifica dei problemi/capacità degli adulti e dei bambini; costruire una rappresentazione condivisa delle difficoltà dei figli e dei genitori, in modo corresponsabile tra servizi. La soluzione utilizzata è la metodologia S-P/F-O, che è stata sperimentata in diverse condizioni operative, guardando ai livelli essenziali di assistenza per l'infanzia, misurando gli esiti delle scelte professionali.

La struttura della metodologia S-P/F-O accompagna le fasi del lavoro per progetti personalizzati articolato in: raccolta della domanda formulata dalla persona e/o dalla sua famiglia; analisi della situazione del bambino/ragazzo e della sua famiglia, con attenzione ai problemi, ai fattori di rischio, alle capacità e alle potenzialità; definizione dei problemi sui quali intervenire; predisposizione del progetto personalizzato del piano operativo con i risultati attesi di efficacia; verifica e valutazione di esito.

Il metodo S-P/F-O integra la visione bidimensionale, basata su variabili gestite con tabelle a doppia entrata (Blythe *et al.*, 1993) e la visione multifattoriale (multivettoriale) dei bisogni e

<sup>2</sup> Sono state raccolte informazioni e testimonianze da dieci Paesi europei e dieci Paesi extraeuropei.

degli esiti, entrambi verificabili e rappresentabili con schemi polari (Vecchiato, Canali, Innocenti, 2009; Canali, Vecchiato, 2010). A questo obiettivo la Fondazione Zancan sta dedicando da dieci anni un impegno finalizzato a integrare metodi qualitativi e quantitativi (Biehal, 2005, 2008; Brandon, 2010; Zeira, 2010), con modalità sperimentali, utilizzando l'ambiente di ricerca multicentrico reso possibile da PersonaLAB (Canali, Vecchiato, 2010). È una sfida per quanti vogliono lavorare a effettivo servizio di figli e genitori, insieme a loro, considerando più dimensioni: la persona, il suo contesto, le risorse (dei servizi, delle persone, della comunità), i bisogni da affrontare, le decisioni, i risultati di efficacia, la valorizzazione delle responsabilità, così da facilitare una ricerca *evidence based* e *outcome based*.

L'approccio S-P/F-O, come abbiamo detto, considera quattro domini: organico funzionale, cognitivo comportamentale, socioambientale e relazionale, valoriale e spirituale. Promuove una visione globale, basata sulla mappa dei soggetti e delle risorse (Canali, Vecchiato, 2011a). Evidenzia la distribuzione e la natura delle responsabilità anche non professionali, presenti nello spazio di vita. Strumenti utilizzati a questo fine sono l'Indice di copertura assistenziale (Ica), la Scala di responsabilizzazione (SR), il Livello di protezione nello spazio di vita (Lpsvr), il Livello di protezione potenziale (Lpp) (Pompei *et al.*, 2005; Vecchiato *et al.*, 2009). Gli oltre 100 operatori che hanno partecipato al progetto sono stati messi in grado di apprendere e praticare questi strumenti, gestendo le informazioni con una piattaforma informatizzata che ha facilitato la condivisione, la presa di decisione, la valutazione degli esiti.

#### Il disegno della sperimentazione

Lo studio ha considerato i cambiamenti che intervengono nelle famiglie selezionate nell'arco di 9 mesi. I nuclei sono stati suddivisi in due gruppi:

1. famiglie "prese in carico secondo le usuali modalità" e con valutazione S-P (gruppo di controllo);
2. famiglie "prese in carico secondo il protocollo personalizzato" (gruppo sperimentale): valutazione S-P e con valutazione F-O (fattori osservabili).

Il gruppo di controllo non era pienamente assimilabile a prassi del tipo "come sempre", perché lo studio non si è limitato a documentare le prassi correnti, ma ha sviluppato analisi aggiuntive, di bisogno e di esito, necessarie per confrontare i risultati dei due gruppi. Quindi non si è trattato solo di un gruppo Tau (*treated as usual*) ma un gruppo Tau+ ovvero con l'aggiunta delle valutazioni di cui allo schema polare. Sono stati coinvolti 127 bambini/ragazzi distribuiti in sei regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Veneto) e suddivisi nei due gruppi: 74 nel gruppo sperimentale (58,3%) e 53 nel gruppo di controllo (41,7%). Il numero di casi arruolati ha superato il numero atteso di casi previsti (pari a 120 casi), a testimonianza del livello di adesione degli operatori coinvolti nella sperimentazione.

**Tabella 1 – Distribuzione dei casi a T<sub>0</sub>-T<sub>1</sub>-T<sub>2</sub> per unità territoriali di sperimentazione e per funzione**

Funzione	Regione	T <sub>0</sub>	T <sub>1</sub>	T <sub>2</sub>
Gruppo di controllo	Basilicata	10	10	10
	Emilia-Romagna	11	11	10
	Piemonte	10	9	8
	Toscana	10	7	4
	Veneto	12	12	10
	<b>Totale controllo</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>42</b>
Gruppo sperimentale	Abruzzo	19	16	16
	Basilicata	10	10	9
	Emilia-Romagna	15	15	5
	Piemonte	10	8	3
	Toscana	13	13	12
	<b>Totale sperimentale</b>	<b>74</b>	<b>67</b>	<b>45</b>
	<b>TOTALE</b>	<b>127</b>	<b>116</b>	<b>87</b>

Il coinvolgimento dei casi è avvenuto tra il mese di ottobre 2009 e il mese di luglio 2010. Alla prima valutazione risultavano inseriti 127 bambini/ragazzi: 49 femmine (39%) e 78 maschi (61%), con una età tra 0 e 17 anni (valore medio 9 anni). I ragazzi del gruppo di controllo avevano una media di 8,9 anni e mediana 8, il gruppo sperimentale una media di 9,5 anni e mediana 10.

**Alcuni risultati della sperimentazione**

Analizzando il bisogno nei suoi fattori organici, psicofisici e relazionali, contestualizzati nello spazio di vita della persona, gli operatori hanno costruito una visione globale della situazione, con strumenti idonei a sviluppare una valutazione multidisciplinare coerente con l'art. 4, c. 3 dell'Atto di indirizzo e coordinamento sull'integrazione sociosanitaria del 14 febbraio 2001<sup>3</sup>.

**Tabella 2 – Mappa degli strumenti utilizzati per la costruzione dello schema polare**

Bambino/Ragazzo	Strumenti di valutazione
Cognitivo comportamentale	Scheda area cognitiva/comunicativa - Scheda area apprendimento
Funzionale organico	Scheda area organica - Scheda area neuromotoria - Scheda area delle autonomie
Socioambientale e relazionale	Scheda area socio-relazionale - Scheda area affettivo relazionale - Indice di copertura assistenziale - Scala di responsabilizzazione - Livello di protezione nello spazio di vita
Adulto	Strumenti di valutazione
Cognitivo comportamentale	Hamilton Rating Scale for Depression
Funzionale organico	Cumulative Illness Rating Scale - Cage (nel caso di alcolismo) - SdS (nel caso di tossicodipendenza)
Socioambientale e relazionale	Scala di responsabilizzazione - Livello di protezione nello spazio di vita - EuroQoL - European Quality of Life Questionnaire/Vas

Le informazioni ottenute hanno consentito la costruzione di *indici di efficacia* nei tempi da T<sub>0</sub> a T<sub>2</sub>, in funzione delle valutazioni effettuate.

Gli aspetti socioambientali e relazionali sono quelli che hanno registrato il maggior grado di miglioramento tra T<sub>0</sub>- T<sub>1</sub> (56% migliora, il 10% non cambia, il 34% peggiora).

Allungando il periodo temporale di osservazione (T<sub>0</sub>-T<sub>2</sub>), i cambiamenti si sono fatti più consistenti. L'indice di efficacia globale per il 70% dei bambini/ragazzi ha evidenziato benefici già nell'arco dei 6 mesi, il 23% è peggiorato e il 7% non ha evidenziato cambiamenti particolari. La valutazione non si è basata solo su questi valori, ma ha reso disponibili ulteriori indici focalizzati sugli esiti attesi e ottenuti, con l'analisi dei fattori osservabili, in funzione dei risultati di efficacia (metodo F/O).

L'indice di efficacia complessivo a seguito del *primo piano operativo* è stato calcolato per 58 minori del gruppo sperimentale (78%). Nel complesso, i valori medi dell'indice sono compresi tra 0 e 1. Per quasi l'80% delle persone gli obiettivi sono stati in buona parte raggiunti con un 15% di casi in cui gli obiettivi sono stati raggiunti completamente, mentre nel 5% dei casi gli obiettivi non sono stati raggiunti. L'indice di efficacia complessivo del *secondo piano operativo* è stato calcolato per 43 minori del gruppo sperimentale (58%). Non si sono osservate differenze significative tra gli indici di efficacia del primo piano e quelli del secondo. La situazione più frequente (71% dei casi) è risultata quella di un raggiungimento totale/parziale dei risultati attesi.

Dopo aver analizzato i risultati ci siamo chiesti se e in che misura le differenze tra gruppo controllo Tau+ e sperimentale potessero dire di più. Ad esempio, si è visto che il raggiungimento di esiti positivi dipendeva da quanto e come erano state seguite le raccomandazioni del protocollo di ricerca. È inoltre emerso un *effetto interazione* nel dominio sociorelazionale<sup>4</sup>. L'efficacia T<sub>0</sub>-T<sub>2</sub> è risultata maggiore nel gruppo sperimentale, quando i minori presentavano una condizione a T<sub>0</sub> più compromessa (indice di benessere socio-relazionale <0,64) rispetto agli altri. Questo risultato ha evidenziato la maggiore capacità del gruppo sperimentale di conseguire esiti positivi (misurati in termini di riduzione del rischio) proprio per i ragazzi con maggiore sofferenza e a maggiore rischio di allontanamento.

Tenendo conto di questo risultato si è proposto di meglio circoscrivere l'area di valutazione del rischio, restringendo i parametri di inclusione di almeno 1 punto per asse, come indicato nella figura a pagina seguente, così da meglio concentrare l'attenzione sui casi a maggiore rischio di allontanamento, visto che possono avere più beneficio dalla metodologia sperimentata.

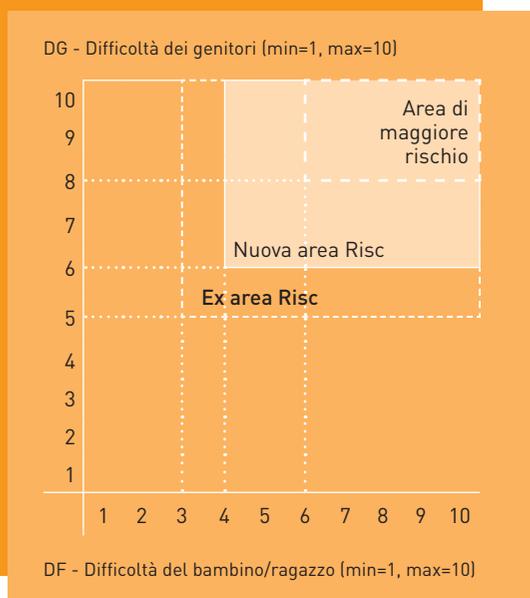
**Cosa hanno detto gli operatori**

L'analisi dell'esperienza svolta con gli operatori impegnati nella ricerca ha evidenziato l'utilità del protocollo. Molto rilevante è stata la parte dedicata all'analisi dei soggetti e delle risorse per rappresentare lo spazio del bambino e la visione globale delle sue potenzialità/criticità: «La visione d'insieme che permette

<sup>3</sup> Art. 4, *Principi di programmazione e di organizzazione delle attività*: [...] «3. Per favorire l'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni sociosanitarie necessarie a soddisfare le necessità assistenziali dei soggetti destinatari, l'erogazione delle prestazioni e dei servizi è organizzata di norma attraverso la valutazione multidisciplinare del bisogno, la definizione di un piano di lavoro integrato e personalizzato e la valutazione periodica dei risultati ottenuti. La Regione emana indirizzi e protocolli volti ad omogeneizzare a livello territoriale i criteri della valutazione multidisciplinare e l'articolazione del piano di lavoro personalizzato vigilando sulla loro corretta applicazione al fine di assicurare comportamenti uniformi ed omogenei a livello territoriale».

<sup>4</sup> Per questa analisi sono stati considerati i casi in cui gli operatori hanno aderito almeno per il 60% alle raccomandazioni del protocollo.

Figura 1 – Aree e livelli di rischio



l'analisi dello schema polare rimanda immediatamente a livello visivo le aree dove il minore si trova maggiormente in difficoltà perché fornisce una conoscenza approfondita e quindi dove è più utile intervenire e progettare obiettivi e azioni».

A questo passaggio si aggiunge l'importanza, esplicitata da tutti i gruppi di ricerca, di utilizzare strumenti di valutazione per bambini/ragazzi e persone adulte, in tutti i domini dello sviluppo, che porta a una maggiore confrontabilità tra professionisti diversi: «Il protocollo operativo permette di mettersi in una posizione che offre la possibilità di pensare e uscire dagli agiti attraverso una costruzione del lavoro che mi prefiguro idealmente e che tengo monitorato in itinere decidendo sulle azioni da implementare».

La possibilità inoltre di far seguire alla fase di verifica la valutazione di efficacia ha rappresentato una modalità di lavoro del tutto innovativa rispetto alla prassi ordinaria del lavoro dei servizi: «Siamo soliti fermarci a dati di output, quantitativi, relativi al numero dei minori in carico, al numero delle prestazioni...». Infine il valore aggiunto dato dalla possibilità di confrontare il costo del progetto personalizzato con l'efficacia dell'intervento ha rappresentato una ulteriore potenzialità del protocollo che tuttavia necessita ancora approfondimento con i gruppi di lavoro.

## Conclusioni

La sperimentazione ha facilitato la condivisione delle informazioni tra operatori di diverse discipline. Ha consentito una visione globale del bambino/ragazzo, evidenziando non solo le aree problematiche ma anche i punti di forza. Ha aiutato la presa di decisione, consentendo di evidenziare la loro efficacia.

Le criticità trasformate in punti di forza dagli operatori sono sintetizzabili con queste loro espressioni:

- 1) il metodo *Risc* obbliga gli operatori a ragionare insieme per definire la progettazione personalizzata;
- 2) richiede che l'operatore adotti nel lavoro quotidiano strumenti informatici;
- 3) promuove la collaborazione di più figure professionali;
- 4) genera una documentazione strutturata e regolare.

Le potenzialità sono riconoscibili nel modo con cui le unità operative hanno collaborato alla sperimentazione, andando oltre le attese e affrontando i problemi all'interno dell'operatività quotidiana. La ragione principale che spiega questo esito positivo in un momento di crisi economica e di sfiducia generalizzata è l'aiuto efficace di cui hanno beneficiato i bambini e i ragazzi presi in carico.

Poter evidenziare i risultati del proprio lavoro e renderli apprezzabili a quanti non operano a diretto contatto con le persone (dirigenti e altri decisori, magistrati, famiglie...) è stata una leva potente e generativa di ulteriore investimento. Infatti le sei regioni che hanno partecipato alla sperimentazione multicentrica hanno deciso di proseguire la sperimentazione affidando tre mandati ai molti operatori coinvolti. Anzitutto approfondire il rapporto tra azioni ed esiti, cioè capire quali sono state e possono essere le scelte più efficaci nella riduzione del rischio. Secondo, sviluppare le condizioni favorevoli integrazione finalizzata tra le componenti sociosanitarie, visto che in molti casi, deprivazioni e violenze lasciano ferite che non possono essere trattate solo con interventi sociali. La terza attesa riguarda il rapporto tra costi ed efficacia per ottimizzare le risorse necessarie a incrementare la capacità di aiuto a figli e genitori.

**Le soluzioni praticate con modalità sperimentali partono dal presupposto che bambini e famiglie bisognosi di aiuto vanno valutati in modo integrato guardando congiuntamente alle dimensioni organiche, funzionali, cognitive, comportamentali, socioambientali e a quelle relazionali, valoriali e spirituali**

Le criticità trasformate in punti di forza dagli operatori sono sintetizzabili in questo modo: 1) il metodo *Risc* obbliga gli operatori a ragionare insieme per definire la progettazione personalizzata; 2) richiede che l'operatore adotti nel lavoro quotidiano strumenti informatici; 3) promuove la collaborazione di più figure professionali; 4) genera una documentazione strutturata e regolare

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2010), *Valutare l'efficacia degli interventi per l'infanzia e la famiglia: prospettive internazionali a confronto*, in «Studi Zancan», 5, p. 25-193.
- Aldgate, J., (2006), *The developing world of the child*, London, Kingsley.
- Bezze, M. (2008), *Interventi per bambini multiproblematici: gravità dei bisogni, efficacia e costi*, in Canali, C., Vecchiato, T., Whittaker, J.K. (a cura di), *Conoscere i bisogni e valutare l'efficacia degli interventi per bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà*, Padova, Fondazione Zancan.
- Biehal, N. (2005), *Working with adolescents at risk of out of home care: the effectiveness of specialist teams*, in «Children and youth services review», 27, 9, p. 1045-1059.
- (2008), *Preventive services for adolescents: exploring the process of change*, in «British journal of social work», 38, 3, p. 444-461.
- Blythe, B.J., et al. (1993), *Metodi di misurazione nelle attività di servizio sociale a contatto diretto con l'utenza*, Padova, Fondazione Zancan.
- Borgia, R., Canali, C., Vecchiato, T. (2010), *Rischio evolutivo e prevenzione dell'allontanamento dalla famiglia: indicazioni da uno studio sperimentale*, in «Quaderni Card», 10.
- Brandon, M. (2010), *Analisi di metodi e approcci alla valutazione di esito: un'esperienza inglese*, in «Studi Zancan», 5, p. 146-155.
- Canali, C., Maluccio, A.N., Vecchiato, T. (2011), *Approaches to evaluation in services for children and families*, in Maluccio, A.N., et al., *Improving outcomes for children and families. findings and using international evidence*, London, Kingsley.
- Canali, C., Maluccio, A.N., Vecchiato, T. (a cura di) (2005), *La valutazione di outcome nei servizi per l'età evolutiva e la famiglia*, Padova, Fondazione Zancan.
- Canali, C., Vecchiato, T. (2008), *La conoscenza dei bisogni: problemi e prospettive*, in Mazzucchelli, F. (a cura di), *Il diritto di essere bambino*, Milano, Franco Angeli.
- (2009), *Scelte professionali e condizioni di efficacia*, in «Studi Zancan», 2, p. 28-43.
- (2010), *Risk for children: a multisite outcome-based research in Italy*, in *Inside Out*, University of Groningen.
- (2011a), *Rischio per l'infanzia e soluzioni per contrastarlo. Rapporto finale*, Padova, Fondazione Zancan.
- (2011b), *Valutare la rete dei soggetti e delle risorse per i bambini che vivono in famiglie multiproblematiche*, in Bastianoni, P., Taurino, A., Zullo, F., *Genitorialità complesse. Interventi di rete a sostegno dei sistemi familiari in crisi*, Milano, Unicopli.
- Dagenais, C. et al. (2009), *Brief and intensive family support program to prevent emergency placements: lesson learned from a process evaluation*, in «Children and youth services review», 31, 5, p. 594-600.
- Gilbert, R., et al. (2009), *Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries*, in «The Lancet», 373, 9657, p. 68-81
- Knorth, E.J., Kalverboer, M.E., Knot-Dickscheit, J. (eds.) (2010), *Inside Out. How interventions in child and family care work. An international source book*, Antwerpen-Apeldoorn, Garant.
- Maluccio, A.N., et al. (2011), *Improving outcomes for children and families: finding and using international evidence*, London, Kingsley.
- Pompei, A., et al. (2005), *Due nuovi strumenti per la valutazione del bisogno sociale: la scala di responsabilizzazione e il livello di protezione nello spazio di vita*, in «Studi Zancan», 6, p. 63-75.
- Thoburn, J. (2010a), *Achieving safety, stability and belonging for children in out-of-home care: the search for "what works" across national boundaries*, in «International journal of child and family welfare», special issue.
- (2010b), *Bambini e ragazzi accolti all'esterno della loro famiglia: è possibile un confronto internazionale?*, in «Studi Zancan», 4, p. 27-37.
- (2010c), *Bambini e ragazzi accolti all'esterno della loro famiglia: un confronto internazionale*, in «Studi Zancan», 6, p. 22-32.
- Vecchiato, T., Canali, C., Innocenti, E. (2009), *Le risposte domiciliari nella rete integrata dei servizi sociosanitari*, Padova, Fondazione Zancan.
- Vecchiato, T., et al. (2009), *La valutazione dei soggetti e delle risorse nello spazio di vita*, in «Studi Zancan», 6, p. 95-109.
- Zeira, A. (2010), *Diario di viaggio attraverso approcci qualitativi e quantitativi ieri, oggi e domani*, in «Studi Zancan», 5, p. 139-145.
- Zeira, A., et al. (2007), *Il lavoro sociale basato su prove di efficacia con minori e famiglie: prospettive internazionali*, in «Studi Zancan», 1, p. 72-91.

# il PIANO NAZIONALE per l'INFANZIA e l'ADOLESCENZA



Il terzo *Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* approvato quest'anno<sup>1</sup> è un documento di natura programmatica e costituisce uno strumento di attuazione e di implementazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo<sup>2</sup>.

Esso recepisce gli esiti del lavoro svolto all'interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nonché le condizioni espresse dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza nella formulazione del suo parere favorevole, e le osservazioni formulate in Conferenza unificata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dall'Anci e dall'Upi.

Il Piano, come i precedenti, cerca di rispondere alla necessità di dare unitarietà e coerenza alle scelte e alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, evitando scollamenti e frammentazioni tra gli interventi e favorendo la costruzione di una cultura della cooperazione tra istituzioni pubbliche e realtà del privato sociale, in linea con la riforma costituzionale del 2001.

Dal punto di vista del contenuto, il Piano non affronta però tutto il complesso delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ma identifica alcune dimensioni prioritarie che rappresentano le direttrici di intervento sulle quali sviluppa proposte di azioni coordinate. Il Piano si propone una funzione di raccordo tra i diversi livelli di responsabilità decisionale, programmatoria, organizzativa e operativa dell'ordinamento italiano; per questo motivo gli obiettivi individuati richiedono una declinazione da parte dei diversi livelli di governo con diverse tipologie di azione che, pur nelle varie responsabilità, devono coinvolgere da protagonisti i portatori di interessi qualificati per la tutela dei diritti e lo sviluppo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Una metodologia di lavoro collegiale ha accompagnato tutte le fasi elaborative del Piano.



<sup>1</sup> Il Piano è stato adottato con il decreto del Presidente della Repubblica del 21 gennaio 2011.  
<sup>2</sup> Di seguito Crc.

Il Piano si propone una funzione di raccordo tra i diversi livelli di responsabilità decisionale, programmatica, organizzativa e operativa dell'ordinamento: gli obiettivi individuati richiedono una declinazione da parte dei diversi livelli di governo con diverse tipologie di azione

Il suo percorso di costruzione, coordinato dal Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, è stato caratterizzato infatti da una diffusa e articolata *consultazione* tra tutti i componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che hanno partecipano ai gruppi e, per quanto possibile, con i soggetti collettivi che essi rappresentano, nell'ottica di individuare obiettivi strategici condivisi e di armonizzare la costruzione delle politiche e l'erogazione dei servizi.

L'Osservatorio nazionale in un primo momento ha individuato sette gruppi di lavoro su tematiche e contenuti specifici, ritenuti di interesse comune per le amministrazioni pubbliche, le diverse formazioni sociali e i soggetti collettivi attivi nella promozione e nella difesa dei diritti dei bambini: il patto intergenerazionale e intragenerazionale; il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino; la povertà dei bambini e degli adolescenti; i minori verso una società interculturale; i minori rom, sinti, caminanti; il sistema delle tutele, delle garanzie e dei diritti; la rete dei servizi integrati.

Per ognuna di queste tematiche i gruppi di lavoro hanno effettuato una ricognizione sullo stato del dibattito e delle esperienze, prodotto un documento di indirizzo e una sintesi progettuale. Partendo da questi documenti sono state individuate le priorità di azione.

I contenuti dei documenti elaborati dai gruppi sono stati recepiti all'interno del Piano e articolati in quattro direttrici tematiche di azione. Nella scelta delle tematiche prioritarie si è inteso valorizzare aree di potenzialità e sviluppo nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, nonché mettere a fuoco difficoltà perduranti e nuove emergenze che caratterizzano la società italiana.

**A. Consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale** è la direttrice tematica di un sistema di intervento che dà continuità alle azioni di prevenzione, cura e recupero.

**B. Rafforzare la tutela dei diritti** è il settore di intervento centrato sulla protezione e sulla tutela prevalentemente giuridica.

**C. Favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale** è l'ambito di

intervento che ha raccolto i contributi progettuali dei gruppi centrati sul protagonismo dei cittadini in crescita.

**D. Promuovere l'integrazione delle persone immigrate** è la direttrice in cui sono confluite le proposte riguardanti i minori stranieri e i minori rom.

Seguono per ogni direttrice le specifiche azioni da ricondursi essenzialmente a tre macro-categorie:

- *gli interventi di tipo legislativo*, che impegnano principalmente le amministrazioni centrali in fase di proposta normativa, in stretto raccordo con le Regioni;
- *gli interventi di tipo amministrativo generale e/o programmatico*, di competenza delle amministrazioni centrali – in stretto raccordo con le Regioni e, ove opportuno, con gli enti locali – o di esclusiva competenza regionale;
- *gli interventi di natura amministrativa operativa*, quali i progetti a sperimentazione decentrata e gli orientamenti unitari.

Le azioni a loro volta sono state definite all'interno di una scheda che classifica l'azione progettuale in relazione alle tipologie previste e ai diversi livelli di attuazione amministrativa: individua uno o più obiettivi specifici cui si riferisce la scheda; descrive l'azione che si propone di intraprendere per raggiungere l'obiettivo di riferimento; individua i diversi soggetti coinvolti (istituzionali e non).

Il controllo partecipato nell'accompagnamento, nel monitoraggio e nella valutazione degli esiti delle azioni previste dal Piano di azione vedrà coinvolti lo stesso Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale.

#### A. CONSOLIDARE LA RETE INTEGRATA DEI SERVIZI E IL CONTRASTO ALL'ESCLUSIONE SOCIALE

Le azioni individuate lungo questa direttrice tematica si collocano più di altre all'interno di un quadro normativo in transizione nel processo di attuazione del federalismo fiscale ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, che ha trovato recente impulso nella legge 42/2009 di delega al Governo.

Gli obiettivi generali cui rispondono le azioni delineate sono i seguenti:

- garantire che il disagio delle famiglie, dei bambini e degli adolescenti possa, prima di

tutto, essere accolto, sostenuto e accompagnato attraverso la presa in carico da parte di un servizio pubblico e di un professionista qualificato;

- attuare su tutto il territorio nazionale percorsi a protezione del minore e della sua famiglia grazie ad azioni di consolidamento e di messa a sistema degli interventi che facilitino l'utilizzazione di un'adeguata rete di servizi capaci di sostenere la funzione genitoriale;
- potenziare la lotta alla povertà e al rischio di esclusione sociale;
- ridurre le evidenti e forti disparità a livello nazionale rispetto alle politiche per l'infanzia, alla tipologia ed efficacia dei servizi e alla qualità dei modelli organizzativi;
- favorire la condivisione dei criteri per la definizione dell'appropriatezza degli interventi e del ruolo dei servizi pubblici e la valorizzazione dell'apporto del privato sociale e della comunità locale;
- accompagnare la definizione dei livelli essenziali minimi di assistenza.

La logica sottostante le azioni indicate è quella della rete, che non si fa da sola, ma che ha bisogno, per essere gestita, di luoghi, ambiti e tempo. C'è un'idea di rete come costruzione di relazioni tra istituzioni e tra persone che fanno le istituzioni, un'idea che privilegia il metodo della programmazione partecipata degli interventi e delle risorse, il lavoro interistituzionale e multidisciplinare, il metodo dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità, di efficacia delle prestazioni, e di valutazione di impatto.

#### B. RAFFORZARE LA TUTELA DEI DIRITTI

A fronte di un variegato insieme di politiche e leggi che intervengono sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, manca ancora in Italia un processo di armonizzazione che consenta la costruzione di un sistema di tutele e garanzie dei diritti dei minorenni. Le azioni indicate intendono favorire l'introduzione all'interno del nostro sistema di norme dei principi fondamentali affermatasi di recente (quelli dell'ascolto, della non discriminazione, della rappresentanza, dell'informazione al minore e ai genitori ecc.), rendendo possibile una maggiore coerenza al sistema di protezione, e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza.

Le indicazioni sono finalizzate a intervenire rispetto a tre livelli di protezione: la protezione giudiziaria, la protezione amministrativa e la protezione sociale.

Gli obiettivi generali individuati come prioritari sono perciò:

- avviare un processo di armonizzazione delle politiche e delle leggi che in via diretta (perché aventi per oggetto esplicito i diritti dei minori) o in via indiretta (per esempio con riferimento alla povertà delle famiglie) intervengono sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza;
- sostenere la costruzione di un "sistema" di tutele e garanzie dei diritti delle persone di minore età che si collochi all'interno della cornice delle convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni internazionali e dell'Unione Europea e dia coerenza al quadro normativo di protezione dell'infanzia in direzione della integrazione delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione che non di rado operano in contrasto o isolatamente;
- ridurre le differenze territoriali relative alle condizioni di effettività dei diritti delle famiglie e dei minori.

#### C. FAVORIRE LA PARTECIPAZIONE PER LA COSTRUZIONE DI UN PATTO INTERGENERAZIONALE

Il tema della partecipazione è oggetto, nel Paese, di attenzione, sia in termini normativi e strategici, sia da un punto di vista tecnico metodologico, sia per la consapevolezza acquisita dai diretti interessati, i bambini e gli adolescenti, che rivendicano spazi per essere ascoltati dagli adulti e dalle istituzioni, dai decisori politici e tecnici.

Per rendere la partecipazione dei bambini e dei ragazzi una pratica diffusa e costante in tutto il Paese diventa ora necessario affrontare alcune criticità: la mancanza di un quadro strategico di fondo, con la conseguente visibile frammentazione delle competenze e la difficile (spesso assente) integrazione tra le intenzionalità e le prassi delle diverse istituzioni; la discontinuità, dovuta al fatto che dopo la stagione della legge 285/1997, che ha mobilitato soggetti, ha attivato strutture, ha generato attese, non si sia riusciti in molti casi a dare continuità ai processi di partecipazione; la frammentazione, nella diffusione delle esperienze, con aree del

## Il tema della partecipazione è fortemente legato al tema del dialogo fra generazioni: la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza hanno bisogno di un rapporto significativo con le generazioni adulte

Paese molto attente ai temi della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, e altre ove ben poco è stato realizzato.

Il tema della partecipazione è fortemente legato a quello del dialogo fra generazioni: è naturale che la promozione e la salvaguardia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza abbia bisogno di un rapporto significativo con le generazioni adulte a cui è chiesta un'assunzione diffusa di responsabilità, a cominciare dalla famiglia, soprattutto dai genitori.

I profondi cambiamenti socioculturali in atto stanno facendo crescere l'attenzione al rapporto tra le generazioni, che presenta caratteri diversi rispetto al passato: da un lato si denuncia una crisi dei rapporti tra generazioni, il distacco, la mancanza di comunicazione, riconoscimento, ascolto; dall'altro lato, si sottolinea una prossimità tra generazioni che presenta aspetti positivi e potenzialità da individuare e coltivare.

Le azioni individuate in questa direttrice tematica si propongono allora i seguenti obiettivi generali:

- rendere oggetto di consapevolezza culturale, e di cura sociale, il valore del rapporto costruttivo tra le generazioni attraverso la formulazione di un patto, ispirato ai principi della reciprocità, del rispetto, della fraternità, della solidarietà, e della responsabilità assunta dai diversi soggetti a seconda della loro età;
- favorire il passaggio dalla fase sperimentale e pionieristica a una fase di sviluppo e consolidamento proprio degli spazi per l'espressione del punto di vista dei minorenni sulle questioni che li riguardano;
- favorire processi partecipativi che garantiscano l'assunzione del punto di vista dei ragazzi nella programmazione come indicatore di qualità;
- promuovere un'azione culturale per la costruzione di un rapporto fondato su ascolto, rispetto, solidarietà, lavoro comune;

- sostenere l'evento nascita e la genitorialità affinché le famiglie possano recuperare il ruolo protettivo e di sostegno e contrastare la cosiddetta emergenza educativa.

### D. PROMUOVERE L'INTEGRAZIONE DELLE PERSONE IMMIGRATE

Una serie di questioni specifiche caratterizzano il quadro di riferimento in questo ambito.

In primo luogo, i minorenni italiani di origine straniera si sentono e sono sostanzialmente italiani, ma questa sensazione si scontra, talora, con una realtà paradossale: all'esterno della famiglia si sottovaluta la loro italianità ed è fatta pesare la loro origine, mentre all'interno del nucleo familiare, a volte, è rifiutata l'italianità che i ragazzi sentono.

In secondo luogo, i minorenni stranieri arrivati nel "nuovo mondo" sperimentano spesso uno sradicamento dall'ambiente di origine che produce un senso di estraneità al nuovo ambiente per il lacerante distacco dagli affetti lasciati nel loro Paese. Emergono problemi di solitudine e disadattamento di questi minori, che si trovano al confine tra due mondi.

In terzo luogo, le famiglie straniere hanno bisogni diversi, legati all'etnia e alla condizione economica, e la necessità di lavorare rischia di metterle in difficoltà per l'accudimento dei figli.

Quanto alla presenza a scuola di alunni stranieri essa è un dato ormai strutturale e crescente, con una grande concentrazione (90%) nelle scuole del Centro-Nord. Ciò comporta una sfida costante per il corpo docente nel far propri gli strumenti di ascolto e di confronto con la diversità etnica.

Quanto ai minori non accompagnati, la criticità è sintetizzata sia dal fatto che oltre il 60% dei minori non accompagnati in carico ai servizi sociali scompare dopo il primo contatto sia dalla circostanza che la metà circa dei ragazzi detenuti è costituita da stranieri.

In questo quadro, il mondo dei bambini delle popolazioni rom, sinti e caminanti si configura come una realtà complessa e variegata, dove si incrociano, a vari livelli, l'emarginazione estrema, gli affanni della sopravvivenza quotidiana, i temi dell'integrazione e dell'interculturale.

Le problematiche delle giovani generazioni sono strettamente collegate alle condizioni economiche e sociali delle comunità di ap-

partenenza e alle insalubri condizioni di vita nei campi, dove risiede la maggioranza delle comunità zingare.

Affrontare la situazione dei bambini rom, sinti e caminanti presuppone di intervenire in molteplici ambiti di vita con un approccio olistico, sistematico e integrato, che non separi artificialmente i temi dell'abitazione, della scolarizzazione, della socializzazione, delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione.

Le azioni previste in questo ambito si propongono quindi di garantire l'effettivo accesso ai servizi e alle prestazioni che concorrono al pieno godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuti dall'ordinamento repubblicano: dalla tutela della salute alla facilitazione dei ricongiungimenti familiari, alla costruzione di una rete dei servizi integrata in grado di rispondere alle esigenze specifiche dei minori stranieri.

#### Le strategie e le tematiche prioritarie della cooperazione italiana

Il piano si occupa anche dell'impegno italiano nella lotta alla povertà e alla promozione dei diritti fondamentali di bambine, bambini, adolescenti e giovani donne minorenni.

Le iniziative della Cooperazione italiana da realizzare nei Paesi beneficiari dell'Aps (Aiuto pubblico allo sviluppo) consistono in una serie di programmi e progetti bilaterali e multilaterali specifici a favore dei minori di età, realizzati attraverso le agenzie delle Nazioni Unite, le organizzazioni internazionali e le organizzazioni non governative specializzate, le Regioni e gli enti locali con l'impegno partecipato della società civile organizzata di ogni Paese. La finalità di ciascun programma è quella di contribuire alla promozione dei diritti umani e civili delle e dei minorenni, per sostenere e rafforzare un'azione di cambiamento culturale che contrasti ogni forma di disparità e di discriminazione degli esseri umani fin dalla nascita.

Per quanto concerne le azioni in Italia, il Ministero degli affari esteri, attraverso la Direzione generale della cooperazione allo sviluppo, coerentemente al proprio mandato è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le organizzazioni non governative a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura quali mezzi per ac-

crescere la conoscenza e la consapevolezza riguardo alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di cooperazione come di quella immigrata in Italia, con l'applicazione di norme e iniziative a loro favore. Le aree di intervento della cooperazione sono le seguenti:

- lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale dei minori;
- giustizia minorile: minori in conflitto con la legge;
- i diritti delle bambine e la Cooperazione italiana: la questione della mancata registrazione alla nascita;
- tratta e migrazioni irregolari di minori;
- bambini e adolescenti nei conflitti armati e in contesti di postconflitto;
- il contributo della Cooperazione italiana a *Education for all*;
- minori e disabilità;
- lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme.

#### Le risorse

In riferimento alla indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti nel Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge del 23 dicembre 1997, n. 451, si precisa che le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria.

A tali impegni è da riconoscere carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza pubblica (Dfp), sulla base della quale verrà definito il disegno di legge di stabilità.

**Anche le iniziative della Cooperazione internazionale intendono contribuire alla promozione dei diritti umani e civili delle e dei minorenni, per sostenere e rafforzare un'azione di cambiamento culturale che contrasti ogni forma di disparità e di discriminazione degli esseri umani fin dalla nascita**

## DALLA PARTE DEI “CITTADINI IN CRESCITA”

# il servizio di EDUCATIVA TERRITORIALE

UN MODELLO DI INTERVENTO INTEGRATO  
A FAVORE DEI MINORI DELL'AREA PENALE ESTERNA

CiC

Elisa Maiorca e Roberta Montalto

L'educativa territoriale ha la finalità di migliorare la relazione del minore con il suo ambiente di vita attivando in tale contesto un intervento educativo individualizzato volto alla promozione di un complessivo sviluppo cognitivo, emotivo e socio-relazionale.



L'azione educativa pone l'adolescente al centro del percorso pedagogico, facendolo diventare non solo un destinatario dell'intervento, ma anche il protagonista del proprio iter formativo, capace, quindi, di compiere scelte autonome e consapevoli. Per comprendere lo spirito fondante dell'accompagnamento educativo è opportuno guardare più da vicino la persona a cui è rivolto: un adolescente che, in quanto tale, esprime il bisogno di differenziarsi dall'adulto, anche nella contrapposizione, per conquistare una propria autonomia, uno spazio in cui poter esprimere se stesso.

È bene ricordare che solo in rare occasioni gli adolescenti si rivolgono ai servizi per la soluzione dei loro problemi poiché le figure adulte che incontrano in queste strutture rivestono ai loro occhi un ruolo simile a quello

dell'insegnante o del genitore, ovvero persone che il giovane è già "costretto" a frequentare per l'adempimento di obblighi sociali. Inoltre, dal punto di vista dei servizi della giustizia minorile, l'adolescente che entra nel circuito penale è un utente "coatto", che non si presenta spontaneamente agli operatori e che, quindi, non riconosce di avere un bisogno: ne consegue che l'obbligatorietà ad accedere a strutture specializzate e a sottostare a un'organizzazione burocratica e formale accentua il rischio di rendere il rapporto con l'operatore più vincolante. Nasce da qui l'esigenza di individuare modalità operative più efficaci per entrare in relazione con il ragazzo, in uno spazio per lui più naturale: il suo territorio, dove meglio riesce a esprimere il suo legittimo desiderio di protagonismo, e avviare, così,

processi autonomi di sviluppo e significativi percorsi di cambiamento.

Il comportamento umano si determina in uno spazio ed è influenzato non solo dalla sua organizzazione ma, soprattutto, dalla rappresentazione simbolica che di tale spazio ha dato, nel tempo, il gruppo che lo abita. In tal senso il territorio cessa di essere un'entità naturale e diviene l'insieme strutturato dei rapporti sociali che il soggetto intrattiene all'interno del suo sistema di vita. Lo spazio umano non si presenta, dunque, come un contenitore indifferenziato e omogeneo, così come non può essere considerato una sorta di "astrazione geometrica", ma si definisce in rapporto agli esseri umani che lo vivono, lo percorrono, lo utilizzano e alcune volte lo cambiano. Il comportamento deviante è strettamente legato alla qualità delle relazioni che il minore instaura nel suo ambiente di vita, spesso limitato e coartante, ed è influenzato dal significato che esse assumono in termini di riconoscimento sociale e di costruzione identitaria. Per tale ragione un intervento educativo che voglia agire sul fenomeno della devianza minorile e promuovere un autentico processo di emancipazione sociale e culturale non può che essere territoriale. Il territorio, infatti, è inteso non solo come spazio nel quale hanno origine i processi di disadattamento, di emarginazione, di disagio, ma soprattutto come contesto all'interno del quale è possibile sviluppare un'azione di cambiamento, attraverso la ricerca di una partecipazione e di una collaborazione socio-politica a sostegno e realizzazione dei singoli progetti (Tramma, 1999).

#### Alcune notizie sul contesto territoriale di riferimento

Per comprendere il contesto in cui si è sviluppato il progetto che viene qui presentato, è utile dunque descrivere il territorio di riferimento secondo le diverse angolazioni proposte: fisica, demografica, sociale, economica. Catania è la seconda città della Sicilia per dimensione demografica, con una popolazione che nel censimento del 2001 è scesa a 313.110 abitanti, una riduzione in linea con il comportamento demografico di tutte le grandi città dell'Occidente industrializzato e con i processi già in atto dagli anni '60. Nel corso degli ultimi anni il carico demografico si è

venuto redistribuendo all'interno dello stesso capoluogo, con uno svuotamento soprattutto nelle zone del centro storico e un incremento in una sola municipalità, collocata all'estrema periferia meridionale della città, la cui popolazione, a partire dagli anni '90, è aumentata costantemente grazie a un rilevante sviluppo dell'edilizia popolare. Le dieci municipalità in cui è suddivisa la città sono differenti tra di loro per grandezza territoriale, per la presenza di zone degradate e per la diversa distribuzione della popolazione per fasce d'età. Queste differenze determinano maggiori o minori processi di marginalizzazione che coinvolgono interi gruppi sociali. Queste aree, infatti, presentano tutte le caratteristiche tipiche di contesti urbani molto degradati: famiglie numerose, alti tassi di disoccupazione o di lavoro informale, alti indici di criminalità e alti livelli di dispersione scolastica. Dalla lettura delle statistiche ministeriali pubblicate nel sito del Dipartimento giustizia minorile, si evince come nel distretto della Corte d'appello di Catania (dato quindi non riferibile alla sola città) si registra un'alta frequenza di devianza minorile. Da una breve analisi dei dati statistici relativi all'anno 2009 è possibile rilevare che l'autorità giudiziaria minorile ha segnalato 834 minori, di cui 659 denunciati per la prima volta. Relativamente al numero complessivo, 180 minori sono stati arrestati o fermati e sottoposti a misura cautelare, con una prevalenza del ricorso della custodia in carcere (90). Nella fase processuale, sia in sede di udienza preliminare che dibattimentale, l'autorità giudiziaria minorile ha richiesto l'elaborazione di un progetto di messa alla prova, ai sensi dell'art. 28 Dpr 448/1988, per 102 minori, dei quali 94 sono stati poi ammessi alla misura ([www.giustiziaminorile.it](http://www.giustiziaminorile.it)).

**L'adolescente che entra nel circuito penale è un utente "coatto", non si presenta spontaneamente agli operatori e non riconosce di avere un bisogno; nasce da qui l'esigenza di modalità operative più efficaci per entrare in relazione con il ragazzo in uno spazio per lui più naturale: il suo territorio**

**Un intervento educativo che voglia comprendere il fenomeno della devianza minorile e promuovere un autentico processo di emancipazione sociale e culturale non può che essere territoriale, poiché il territorio è lo spazio in cui hanno origine i processi di disadattamento, di emarginazione, di disagio, ma è anche il contesto all'interno del quale è possibile sviluppare un'azione di cambiamento**

#### Il progetto

Il servizio di educativa territoriale penale è stato finanziato con i fondi della legge del 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, ed è stato inserito nel primo piano territoriale della città di Catania nel 1999 per rispondere alle esigenze rilevate dalle autorità giudiziarie del distretto di Catania (Tribunale per i minorenni e Procura per i minorenni), dall'Ufficio di servizio sociale minorenni del Dipartimento di giustizia minorile e dai servizi sociali del Comune di Catania. Così come si evince dal protocollo operativo siglato nel 1999 tra l'allora Assessorato alla dignità e ai servizi sociali del Comune di Catania, l'Ufficio di servizio sociale minorenni e la Cooperativa sociale Prospettiva, l'esperienza si è subito caratterizzata per l'interconnessione progettuale e operativa tra istituzioni pubbliche e private, tuttora impegnate nella positiva realizzazione del progetto. Nel corso degli anni la rete di riferimento si è ulteriormente ampliata e rinforzata includendo al suo interno altri soggetti istituzionali: i servizi sociosanitari dell'Asp 3 di Catania (Servizio di neuropsichiatria infantile, Consultorio familiare, Ser.T), scuole ed enti di formazione, organizzazioni di volontariato e del terzo settore.

I destinatari del progetto sono i minori dell'area penale esterna di età compresa tra i 14 e i 21 anni residenti nel Comune di Catania e sottoposti a procedimento penale dall'autorità giudiziaria. L'intervento può es-

sere avviato in fasi diverse dell'iter penale, e riguardare quindi soggetti denunciati a piede libero, sottoposti a misure cautelari non detentive (ex artt. 20-21 del Dpr 448/1988), in attesa di giudizio o sottoposti alla misura della messa alla prova, in misura alternativa alla detenzione, prevalentemente in affidamento in prova al servizio sociale (legge 26 luglio 1975, n. 354, *Note sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

Gli obiettivi generali che orientano il lavoro socioeducativo nei confronti dei minori presi in carico mirano prioritariamente a favorire processi di inclusione sociale che attengono non solo all'emancipazione e al riscatto del singolo, ma anche allo sviluppo di una comunità educante. Nell'ottica di un intervento integrato che non si esaurisce entro spazi e segmenti definiti, come ad esempio quello penale, l'architettura progettuale prevede la possibilità che il minore, anche nel caso di conclusione dell'iter penale, continui a essere seguito dagli educatori e dai servizi territoriali competenti per il perseguimento degli obiettivi indicati nel suo progetto educativo individualizzato (secondo livello). La previsione di tale ipotesi nasce dalla consapevolezza che raramente i tempi della giustizia coincidono con quelli utili al processo di crescita dell'adolescente, e che una forzatura in tal senso non garantirebbe il diritto del minore a essere tutelato e sostenuto nel suo percorso educativo.

Gli interventi socioeducativi sono, quindi, finalizzati a:

- sostenere il minore e la sua famiglia nell'iter penale, favorendo una loro partecipazione consapevole e responsabile;
- contribuire, durante il processo penale, a una valutazione del reato commesso, attraverso un approfondimento della conoscenza del minore, della sua storia personale e familiare e del suo contesto di vita;
- costruire e realizzare una progettualità educativa adeguata alle caratteristiche di personalità dei ragazzi, alle loro risorse personali e sociali e alle loro esigenze evolutive;
- promuovere processi di integrazione sociale in ambito scolastico/formativo/lavorativo;
- favorire il miglioramento della qualità della relazione tra il minore e i suoi familiari,

sostenendo i genitori nelle scelte educative, nel compito di cura e di crescita dei figli;

- promuovere una presa in carico comunitaria del disagio, attraverso l'attivazione e il mantenimento di un'adeguata rete sociale di sostegno.

L'elaborazione dei progetti educativi individualizzati, la realizzazione e la valutazione degli stessi è il compito precipuo dell'équipe integrata, composta dagli operatori dei servizi minorili della giustizia e degli enti locali e dagli educatori responsabili nella presa in carico del minore. Accanto a queste figure presenti stabilmente, vengono coinvolti, di volta in volta, soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione del progetto educativo individualizzato (operatori del volontariato, insegnanti e referenti di corsi di formazione e borse lavoro, ecc.).

taumaturgico e anche i modelli migliori, in alcuni casi e se utilizzati da educatori sprovveduti, si possono trasformare in strumenti diseducativi. La razionalità pedagogica unita alla persuasione della volontà orienta e guida il lavoro educativo delineando nuovi orizzonti di senso capaci di riconvertire il territorio in luogo delle origini nel quale, senza illusorie pretese, sia possibile invertire tendenze che sembrerebbero definitive e segnate per sempre. D'altronde il valore strategico dell'educazione consiste proprio nel suo potere di inclusione sociale e nella possibilità di riscatto e di emancipazione rispetto a destini familiari segnati dall'emarginazione, dall'insuccesso e dalla miseria umana e materiale, spesso avvertiti come ineluttabili.

È proprio all'interno del territorio, che ritorna a essere *polis* educante, che i giovani possono iniziare a problematizzare il mon-

**Il valore strategico dell'educazione consiste nel suo potere di inclusione sociale e nella possibilità di riscatto ed emancipazione rispetto a destini familiari segnati dall'emarginazione, dall'insuccesso e dalla miseria umana e materiale**

#### L'educativa territoriale penale: riferimenti teorici e dispositivi operativi

La teoria pedagogica di riferimento è dichiaratamente alternativa, ridefinisce modelli e paradigmi possibili in educazione, abbandona le prassi consolidate, bandisce le routine fatte di sicuri gesti operativi e di strategie corroborate dall'esperienza, e si avvale di strumenti, modalità relazionali e dispositivi pedagogici capaci, come avrebbe detto Aldo Capitini, di cogliere l'*altrimenti* del soggetto e del mondo secondo i principi di un'educazione aperta che si realizza in uno scenario, il territorio, dove accade di tutto: di prestabilito e di accidentale, di innovativo e di tradizionale, di materiale e di simbolico (Capitini, 1967). Del resto, nessun metodo o accorgimento didattico custodisce in se stesso un valore

do e ad acquisire consapevolezza sulle reti di relazione che spaziano dalla famiglia alla comunità. Essi, nell'ambito protetto della relazione educativa, hanno la possibilità di confrontarsi con un insieme di norme e di modalità comportamentali che disciplinano i rapporti sociali in funzione di un progressivo riconoscimento della loro appartenenza all'interno di un sistema di regole condivise, le quali non possono essere semplicemente imposte dall'esterno, o vissute come esistenti al di fuori delle soggettività in quanto appartenenti a una qualche realtà extraindividuale. Per prevenire il conflitto sociale e frenare l'illegalità diffusa è necessario, infatti, costruire una partecipazione attiva e consapevole ai principi e ai valori che formano il cittadino in democrazia, secondo i modi e le forme

di una solidarietà organica che promuove il consenso nella collettività sulla base delle differenze (Maiorca, 2010).

Data la specificità del servizio non è necessario indicare in modo dettagliato le diverse attività in esso sviluppate, in quanto tali attività non sono né cadenzate né predeterminate secondo schemi organizzativi rigidi. Gli interventi potrebbero essere riassunti con il termine "presa in carico" da parte dell'équipe integrata e si esplicano attraverso azioni di sostegno, di attivazione di risorse e di mediazione nell'ambito della rete primaria e secondaria del giovane.

Il processo che ne deriva e che chiamiamo "accompagnamento educativo" implica un attivo coinvolgimento del minore e il consolidamento di una relazione caratterizzata da fiducia e reciproco riconoscimento. In tale contesto, la condivisione dell'esperienza e un'identificazione del minore con l'atteggiamento di osservazione tenuto dagli operatori possono consentirgli di trarre opportunità di scoperta e di arricchimento personale. Su queste considerazioni si fonda la scelta metodologica della "coppia" costituita da un educatore e un'educatrice nella presa in carico del minore. Questa offre, infatti, la possibilità di assumere la figura dell'educatore come modello e come "altro da sé", attraverso la creazione di legami grazie ai quali poter riconoscere somiglianze, scoprire aspirazioni e differenze.

Nello specifico dell'accompagnamento educativo, la coppia degli educatori, nella prossimità e nella disponibilità di tempi e di spazi, diversi e flessibili rispetto a quelli degli operatori istituzionali, contribuiscono a realizzare un "aggancio" positivo con il ragazzo. Nell'ambito di un rapporto più informale l'educatore ha la possibilità di entrare concretamente nel sistema di vita del minore, di osservare e di prendere parte alle relazioni che si sviluppano al suo interno e di modificarne gli assetti, maturando quindi una conoscenza più approfondita della situazione personale e socio-familiare del minore stesso. A un dialogo educativo finalizzato a svolgere una funzione riflessiva sull'esperienza quotidiana del minore si alternano momenti dedicati al fare insieme o, ancora, alla ricerca di nuovi modi e spazi di relazione all'interno del territorio, affinché questo possa gradualmente divenire un

contesto più adeguato di crescita psicologica e sociale (Demetrio, 1989). Nel corso dell'esperienza si è osservato quanto numerosi siano i casi in cui le problematiche del minore rappresentino un disagio dell'intero nucleo familiare. In tali situazioni la famiglia diventa allo stesso tempo soggetto e oggetto di intervento educativo: l'équipe integrata è consapevole del fatto che, se da un lato è necessario coinvolgere attivamente i genitori instaurando con loro un rapporto di collaborazione, dall'altro è indispensabile intervenire a loro sostegno per l'acquisizione di una maggiore consapevolezza di ruolo. L'informalità della relazione con gli educatori riduce nella famiglia il rischio di atteggiamenti di difesa e di copertura e consente agli operatori di divenire ponte di collegamento con i servizi territoriali dai quali, spesso, la famiglia si "difende" per il ruolo istituzionale che questi ultimi rivestono.

È facilmente intuibile il contributo, in termini conoscitivi e propriamente operativi, che gli operatori dell'accompagnamento educativo riversano all'interno dell'équipe integrata, potenziandone gli effetti e le possibilità di intervento.

### Conclusioni

Nel concludere, pare utile riprendere e approfondire alcuni aspetti che hanno rappresentato il filo rosso di questa esperienza e che tutt'oggi orientano l'agire degli educatori. Sotto un profilo metodologico, la costituzione dell'équipe integrata ha rappresentato un valore aggiunto del servizio, in quanto ha espresso non solo un modo di operare, ma anche una prospettiva di pensiero in grado di cogliere le situazioni di disagio nella loro complessità e di generare teorie, modelli e tecniche di tipo pluridimensionali e multidisciplinari. La progettualità educativa non è data da una mera somma di interventi individuali o specifici del singolo servizio coinvolto, ma è il risultato della vera integrazione tra operatori con formazione, cultura e appartenenza diversa, che diventano risorsa. Il carattere distintivo dell'équipe integrata è rappresentato dall'organizzazione omnicratica e circolare presente al suo interno. Se da una parte i ruoli e le funzioni di ciascun componente del gruppo di lavoro sono chiaramente definiti in base al mandato istituzionale e alle specifiche compe-

## L'educativa territoriale penale dovrebbe essere identificata come servizio anziché come progetto: le pratiche educative ritenute efficaci dovrebbero essere inserite in modo stabile nella programmazione delle politiche sociali del territorio per garantire continuità nel servizio

tenze professionali, dall'altra la progettualità e la valutazione degli interventi educativi sono il risultato di una responsabilità condivisa che si esplica in un lavoro comune e di rete che sa valorizzare e contemperare le differenze individuali, espresse su un piano di assoluta uguaglianza e di pari dignità, trasformandole in complementarietà (Capitini, 1999). Il lavoro di équipe, che consta di una periodica e sistematica programmazione e valutazione degli interventi educativi, ha generato un rigore metodologico che nel tempo ha contribuito a creare, fuori da ogni logica di personalismo, uno stile operativo comune e una prassi condivisa da tutti i servizi, e pertanto trasmissibile e generalizzabile sia in ambiti territoriali differenti sia con diversi target di soggetti.

Ad esempio, nei Comuni dell'hinterland catanese è stato realizzato un progetto di educativa territoriale rivolto a minori con disagio e/o con provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile e, nel Comune di Catania, un servizio specialistico di accompagnamento educativo per adolescenti dell'area penale esterna con marcato disagio psicosociale, che ha visto il diretto coinvolgimento delle Uonpi (Unione operativa di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza), e, in ultimo, un servizio di educativa territoriale per minori a rischio di devianza e di emarginazione sociale.

La previsione che il minore possa essere seguito anche dopo la conclusione dell'iter penale (secondo livello) rappresenta, come detto, un elemento distintivo dell'esperienza catanese, che tuttavia rischia di risultare depotenziato se non si realizza un'adeguata presa in carico da parte dell'ente locale che, in quanto tale, è garante della prosecuzione degli interventi

educativi. Il territorio è tuttavia caratterizzato da ampie zone di marginalità, alla cui complessità non sempre corrisponde un numero adeguato di operatori sociali in grado di dare risposte coerenti alla domanda sociale che quel contesto esprime. Ne consegue che tale condizione può rendere difficoltosa la realizzazione e la gestione dei progetti educativi di secondo livello.

Un'ultima considerazione è d'obbligo: se, da un lato, la durata può essere considerata un indicatore dell'efficacia/efficienza del servizio realizzato, dall'altro, la dipendenza da capitolati di finanziamento variabili diventa un fattore di debolezza, in quanto espone la progettualità sia al rischio di continui *stop and go*, sia al pericolo di snaturamento dell'impianto progettuale. Per tale ragione sarebbe doveroso identificare l'educativa territoriale penale come servizio anziché come progetto, nella misura in cui si intende il secondo come esperienza temporalmente circoscritta, volta alla sperimentazione di nuove metodologie e pratiche educative che, se valutate efficaci, dovrebbero essere inserite in modo stabile nella programmazione delle politiche sociali di quel territorio. L'opportunità di garantire continuità al servizio è sostenuta anche dall'autorità giudiziaria minorile che, più volte, in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario ha sottolineato nella sua relazione la positività dell'esperienza per il recupero e per il reinserimento sociale dei minori coinvolti in procedimenti penali ([www.corteappellocatania.it](http://www.corteappellocatania.it)).

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Capitini, A. (1967), *Educazione aperta*, vol. I, Firenze, La Nuova Italia.
- (1999), *Il potere di tutti*, Perugia, Guerra.
- Demetrio, D. (1989), *Lavoro sociale e competenze educative*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Maiorca, E. (2010), *L'educativa territoriale penale e la trasformazione nonviolenta del conflitto*, in Nicotra, M.G., D'Ambrosio, G.M., *Il lavoro clinico con gli adolescenti*, Milano, Franco Angeli, p. 241-261.
- Tramma, S. (2009), *Pedagogia sociale*, Milano, Guerini.

# DALLA PARTE DEI "CITTADINI IN CRESCITA"

## LABORATORI EDUCATIVI territoriali (Let)

### L'ESPERIENZA DEL CIRCOLO VEGA NEL MUNICIPIO I CENTRO EST DI GENOVA



Fabiano Gazza ed Emanuela Sciutto

L'area del Municipio I Centro Est, ove il Circolo Vega ha sede e realizza le attività afferenti ai Laboratori educativi territoriali (Let) – finanziati tramite legge 285/1997 – copre, oltre all'intera area del centro storico cittadino, le zone a monte dello stesso, che comprendono sia aree popolari che residenziali, e la zona signorile del centro città, con i suoi palazzi, negozi e uffici prestigiosi.

Il centro storico, con le Celebrazioni colombiane del 1992 e poi con il G8 del 2001, è stato destinatario di grandi progetti urbanistici volti a trasformarlo da zona degradata e insicura, dimora delle classi sociali più basse e legata a un'economia portuale in fase recessiva, a zona di interesse culturale e forte richiamo turistico. Questa trasformazione non si è mai completata, tanto che attualmente la zona vede la compresenza di emergenze sociali ed eccellenze turistico-culturali e la convivenza di ceti sociali differenti. La popolazione è grossolanamente categorizzabile in: residenti da molte generazioni, originari di altre zone di Italia stabilitisi a Genova in seguito a processi di emigrazione interna, immigrati neocomunitari ed extracomunitari (fino a pochi anni fa in maggioranza nordafricani e ora per la maggior parte originari dell'Ecuador). Al 31 dicembre 2010



8 persone su 100 residenti a Genova sono straniere: la maggior parte di esse risiede nel Municipio I Centro Est: 10.162 su un totale di 50.415 abitanti.

Il contesto del Municipio I Centro Est, estremamente eterogeneo in relazione a origini, culture e qualità della vita dei residenti, risulta ormai consolidato se si escludono situazioni di esasperato conflitto sociale, spesso legate alla risonanza di episodi di cronaca che vedono ragazzi latinoamericani, normalmente in gruppo, rendersi protagonisti di violente rapine. L'oggetto della progettualità educativa territoriale è principalmente legato a una quotidianità difficile e complessa i cui fattori principali sono le differenze, il contrasto tra agio e disagio e la sempre più limitata disponibilità di risorse.

Oltre alle problematiche legate all'integrazione, nel Municipio I Centro Est vi sono quelle legate alla forte presenza di popolazione anziana in un contesto urbano difficile per chi possiede una scarsa mobilità – 206,5 ultrasessantacinquenni ogni 100 ragazzi sotto i 15 anni – e al grande numero di famiglie unipersonali – 49,7 famiglie su 100 sono composte da una sola persona, tipicamente un anziano o uno straniero, e il 38,81% delle abitazioni del Municipio è occupato da una sola persona. Tutto questo concorre a determinare una diffusa condizione di solitudine.

Vanno inoltre tenuti in considerazione tanto la presenza di oltre 11.000 persone residenti in abitazioni occupate da 2 – o in alcuni casi 3 o più – famiglie quanto il significativo numero di famiglie ricostituite in seguito a separazioni e nuove unioni: nel 2010, in città, sono stati celebrati 1.506 matrimoni e vi sono stati 891 divorzi (+ 30,6% rispetto all'anno precedente).

Nell'area del Municipio I Centro Est risiedono 4.321 bambini tra 0 e 5 anni e 5.550 bambini e ragazzi tra i 6 e i 13 anni, con una crescita complessiva del 10,2% rispetto al 2001. Analogo incremento si registra per la fascia 14-18 anni, con una crescita percentuale del 12,1% dal 2001 corrispondente a 3.621 ragazzi che nel 2010 rientravano in tale fascia di età. In totale il Municipio I Centro Est conta al 31 dicembre 2010 13.492 minori.

### Il progetto

La definizione di “laboratorio educativo territoriale” rappresenta bene la filosofia che guida l'agire del Circolo Vega e la predisposizione a raccogliere e trasformare in progettualità le spinte provenienti dal territorio, con una forte attenzione alle reti formali e informali e a svolgere la funzione di efficace interfaccia con le altre agenzie educative.

La mission educativa non è focalizzata su una specifica condizione dei destinatari – siano essi diversamente abili, immigrati o ragazzi del circuito penale, ma sulla *comunità locale* in senso lato. L'attività educativa territoriale dell'associazione si configura come un luogo-laboratorio aperto, fonte di opportunità, orientamento, sostegno ma anche motore di partecipazione e progettazione; un ventaglio di proposte a bassa soglia che coinvolgono bambini e ragazzi ma anche genitori e famiglie. In una dimensione di *comunità solidale* si incontrano molteplici situazioni sia in contesti di *agio*, sia in contesti di *disagio*, più o meno manifeste, più o meno gravi.

La progettazione Let a Genova ha avuto inizio nel 1998, concretizzandosi l'anno seguente, e sin dagli esordi il Circolo Vega ne ha fatto parte, anche per vicinanza di obiettivi e modalità d'intervento.

Le attività del Circolo Vega nei Let si configurano come fortemente territoriali, con una marcata componente volontaristica e progettate in forma di filiera – per partecipanti dai 3 anni ai 18, con ulteriori proposte, anche se non più legate ai Let, per giovani e adulti – in modo da garantire ai partecipanti un legame nel tempo e una continuità educativa. Le attività sono pensate come moduli interconnessi e al tempo stesso indipendenti.

La finalità principale del progetto è quella di offrire al territorio un sistema di opportunità educative, creative e ricreative, formative e di sostegno, aperte a tutti, sfuggendo alla pericolosa logica della ghettizzazione, includendo in tale sistema minori e famiglie in difficoltà, esposti a emarginazione o devianza. I moduli d'intervento tendono a fornire pari opportunità per l'integrazione e la partecipazione a un percorso aperto che si sviluppa di pari passo con la crescita dell'individuo ed è capace di dare risposte flessibili alle esigenze emergenti. Un'attenzione particolare viene garantita al

sostegno degli adolescenti e delle loro famiglie, secondo le indicazioni date dal Municipio I Centro Est.

Attualmente il Circolo attinge dai finanziamenti Let per una quota annuale, preziosa ma esigua, di circa 5mila euro. Va da sé che per tenere in piedi le attività sono necessarie altre fonti, purtroppo occasionali e non sempre certe. A sostenere nel tempo il progetto sono stati, prima, in periodo di disponibilità di bilancio, i fondi residui del Comune di Genova, poi i fondi ex legge 216/1991 e infine le alchimie generate con il sistema diurno convenzionato del Comune, Centro servizi per minori e famiglie (Csmf). In definitiva la continuità delle attività dipende in maniera determinante dalla disponibilità dei volontari e dalle campagne di autofinanziamento. Un contributo recente e fondamentale, proviene da una raccolta fondi che, attivata dalla Fondazione Fabrizio De André e sostenuta da Saiwa, ha consentito l'allestimento della sede associativa, acquistata e ristrutturata dal Comune di Genova tra il 2004 e il 2009 con fondi comunitari Urban II, con attrezzature e arredi che hanno aumentato significativamente il potenziale in termini di proposte e attrattività: spazio giochi, sala musica, camera oscura, laboratorio informatico-video, cucina, palestra... Inoltre il Comune di Genova prevede nella progettazione Let una quota a carico dei fruitori. Tuttavia questa modalità, incentrata sul dualismo servizio-utente, è di difficile gestione per un'associazione come il Circolo Vega il cui presupposto è la valorizzazione della partecipazione non mediata dalle possibilità economiche.

**La finalità di questo progetto è offrire al territorio un sistema di opportunità educative, creative e ricreative, formative e di sostegno aperte a tutti, sfuggendo alla logica della ghettizzazione, includendo minori e famiglie in difficoltà e soggetti esposti a emarginazione o devianza**

Il sistema di attività Let nasce da un'ampia rete di enti di terzo settore che concorrono al bando per l'assegnazione dei fondi, avendo definito un capofila e costruito un progetto che risponda nel suo complesso alla raccolta dei bisogni emersi dal territorio e formulata dalla civica amministrazione.

I partner istituzionali della rete Let, gli stessi che costituiscono la cabina di regia – denominata Comitato tecnico – sono l'Assessorato ai servizi educativi del Comune di Genova e il Municipio I Centro Est con due rappresentanti (uno per la parte tecnica, nella persona della "facilitatrice" Let, e uno per quella amministrativa) oltre alle scuole del territorio rappresentate da un dirigente delle Istituzioni scolastiche autonome del Municipio, il Centro di giustizia minorile, l'asl e gli ambiti territoriali sociali.

Sono stati sottoscritti due specifici accordi operativi, uno con i servizi della giustizia minorile (Ussm e comunità ministeriale) per l'inserimento nelle attività di minori in messa alla prova e di minori soggetti alla permanenza in comunità del Ministero di giustizia e l'altro con l'Istituto secondario di primo grado A. Bertani per definire le modalità di collaborazione, prevedendo anche due apposite commissioni di verifica e segnalazione per il sostegno scolastico.

#### Le attività

Per l'associazione coinvolgere i partecipanti/destinatari sin dalla fase progettuale è fondamentale. Negli anni il Circolo si è fatto conoscere dal territorio come luogo dove poter essere ascoltati e dove si mettono in pratica metodologie per la definizione dei bisogni e la progettazione partecipata quali: assemblee di quartiere, distribuzione di sondaggi e questionari, un'area "parliamo tra noi" sul sito web, un giornalino di quartiere distribuito porta a porta dai volontari, nel quale gli abitanti sono invitati a scrivere e confrontarsi, oltre ad alcuni appuntamenti annuali ai quali è stato dato il nome *Coltiviamo idee* finalizzati specificamente alla raccolta e allo sviluppo di proposte provenienti dal territorio.

Nello specifico dei Let e della coprogettazione con i ragazzi, significativo è stato il coinvolgimento diretto di un gruppo nella progettazione del centro di aggregazione

informale Molo.com, con sede adiacente al porto in una zona di forti contrasti socioculturali, degrado e insicurezza. Interessante soprattutto perché il processo si è svolto anche attraverso il linguaggio e i codici di comportamento del gruppo di ragazzi “difficili” che ne è stato protagonista. Qui il Circolo aveva inizialmente pensato di realizzare, nella propria sede, attività rivolte a bambini e genitori di culture e provenienze diverse, ma sin dalle prime aperture il locale è stato letteralmente preso d’assalto – talvolta anche in maniera molto aggressiva – da una trentina di preadolescenti e adolescenti attratti da quel luogo accogliente e arrabbiati perché non era stato pensato per loro. Si è quindi avviato un percorso di ridefinizione dello spazio e delle attività che ha portato in breve tempo alla trasformazione del luogo, oggi attivo da oltre 10 anni e frequentato da una quarantina di adolescenti.

Le attività del Circolo Vega, cresciute in seno ai Let sin dalla prima sperimentazione, si sono articolate nel tempo nei seguenti moduli.

- Centro estivo per bambini e ragazzi dai 5 ai 14 anni (tutti i giorni nei mesi estivi), preesistente ma inserito nel sistema durante la prima progettazione e mantenuto anche in tutte le riedizioni.
- Centro estivo per bambini dai 3 ai 6 anni (tutti i giorni nei mesi di luglio e agosto), che fa seguito a una prima sperimentazione, voluta dal Comune di Genova e realizzata dallo stesso Circolo Vega, di un centro estivo di eccellenza con un forte investimento finalizzato a garantire l’accesso ai bimbi del centro storico impossibilitati a pagare le quote, attivato presso la scuola per l’infanzia Villa Stalder nel 1997, accorpato ed esteso a tutti i municipi cittadini nel 2003 e tutt’oggi attivo anche se con meno risorse in termini di facilitazioni all’accesso per le famiglie con difficoltà economiche.
- Centro di aggregazione informale Molo.com (con apertura pomeridiana infrasettimanale) per ragazzi dai 12 ai 18 anni. Questa è sicuramente l’esperienza per certi aspetti più particolare e significativa, sostenuta dai Let per rispondere alla scarsità di opportunità per gli adolescenti. Inizialmente il target era marcatamente problemati-

co e l’esperienza, già parzialmente avviata qualche anno prima con il finanziamento della legge 216/1991, fu poi messa a sistema dai servizi sociali del Comune di Genova e inserita nel Centro servizi per minori e famiglie, fuoriuscendo quindi dal circuito Let nel 2006.

- Ludoteca Vegalù (aperta ogni sabato pomeriggio nel periodo scolastico), con giochi, letture, animazioni e laboratori per bambini e ragazzi dai 3 ai 14 anni e per i genitori che intendano partecipare alle attività condividendole con i figli e i volontari. Attiva dal 1996 con il solo ausilio di volontari qualificati, ha trovato nei Let la sua culla naturale.
- Sostegno scolastico La Creuza (con apertura pomeridiana infrasettimanale), per ragazzi dai 10 ai 14 anni. Il modulo risponde espressamente alla necessità di supportare i ragazzi, compresi i numerosi stranieri con difficoltà linguistiche, nello svolgimento dei compiti e di prevenire il rischio d’abbandono scolastico. I ragazzi che vi partecipano possono essere segnalati anche dalle scuole.
- Laboratori sul conflitto, di recentissimo inserimento all’interno della programmazione Let in seguito all’identificazione di tale bisogno in sede di Comitato tecnico del progetto, e di prossima sperimentazione; rappresentano un’offerta qualificata di supporto per le scuole nella gestione dei conflitti e del fenomeno del bullismo.

Collaterali e integrativi ai moduli sopra descritti sono lo sportello di orientamento psicologico a disposizione di minori e famiglie e la possibilità di attivare, tramite le risorse di rete, borse lavoro e affidi educativi che facilitino, laddove necessario, l’inserimento dei ragazzi in attività.

Tutti i moduli progettuali possono prevedere la partecipazione, in qualità di volontari o fruitori, di minori in borsa lavoro, messa alla prova e più in generale afferenti al circuito penale, volontari del servizio civile nazionale e regionale, e del servizio di volontariato europeo.

Le attività Let del Circolo Vega si collocano nel sistema complessivo delle attività Let del Municipio I Centro Est che coprono un ampio ventaglio di offerte educative, ricreative e

sportive con un'ampia ricaduta sul territorio: laboratori, danza, calcio, pallavolo, soggiorni, interventi di mediazione culturale, gite, feste, oltre ad attività di analoga tipologia realizzate da enti diversi (ad esempio i centri estivi), consentendo alle famiglie di scegliere nel caso di offerte simili, quella a esse più congeniale. La metodologia adottata si fonda su un approccio laico e sistemico, con l'intento di contribuire alla cooperazione formativa, educativa e civica tra ragazzi, genitori, scuole, territorio e di rafforzare il senso di appartenenza al contesto attraverso dinamiche di partecipazione attiva.

L'intero Circolo Vega è concepito come un unico progetto pedagogico diviso in moduli interconnessi. Ciascun modulo o progetto prevede la presenza di un coordinatore e di staff composti da educatori, pedagogisti e volontari. Gli staff educativi si riuniscono periodicamente per monitorare i progetti e sono supportati da supervisor esterni.

Le metodologie educative e formative comprendono laboratori espressivi e tecnici, gruppi di parola, attività rivolte al territorio, formazione per i volontari, attività finalizzate alla conoscenza del territorio, alla conoscenza tra i ragazzi e all'accoglienza dei nuovi membri nei gruppi, prima di tutto attraverso il gioco e le esperienze comuni.



L'intervento del Circolo Vega è un intervento sulla e con la comunità e il livello di partecipazione, valutato in base alla Scala della partecipazione di Roger Hart, è tendenzialmente riscontrabile tra il 6° e l'8° grado della scala stessa, ossia in un'effettiva condivisione alla realizzazione dei progetti.

La qualità delle proposte destinate ai ragazzi è valutata prima di tutto in riferimento alla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989, declinata attraverso metodologie che promuovono e sostengono l'attuazione dei diritti individuati nel documento.

I presupposti teorici e le metodologie sono condivisi da tutti i circoli affiliati ad Arciragazzi nazionale e vengono applicati a seconda delle specificità territoriali.

Il monitoraggio e la verifica dei progetti avvengono su più livelli, il primo dei quali è quello istituzionale. Terzo settore e civica amministrazione concordarono infatti, agli albori della progettazione Let, un sistema di rilevamento che attualmente prevede:

- scheda di rilevamento dati, compilata con frequenza mensile o settimanale a seconda della tipologia di attività e inviata da ciascun ente gestore alla civica amministrazione (numero, frequenza, età e tipologia partecipanti);
- formulazione di relazioni semestrali sull'andamento dell'attività;
- incontri bimestrali di verifica di rete, convocati dalla facilitatrice;
- questionari sul gradimento per i genitori;
- questionari sul gradimento (differenziati per età), per i bambini e i ragazzi;

Inoltre, il Circolo Vega realizza attività proprie di verifica e monitoraggio attraverso:

- verifiche di metà e fine progetto alle quali partecipa lo staff e che vengono condotte da un coordinatore non coinvolto nello specifico progetto;
- "il forziere dei pirati": una scatola anonima, costruita con i ragazzi per raccogliere e custodire suggerimenti, proposte e critiche, che verranno poi lette e condivise per aprire prospettive future più a misura dei partecipanti.

La rete stessa di terzo settore definisce spazi di riflessione per confrontarsi sull'andamento delle attività ed eventualmente rimodulare le modalità d'intervento.

## Conclusioni

L'impatto della progettazione Let del Circolo Vega sul territorio è stato notevole e l'obiettivo di avere una partecipazione ampia ed eterogenea, per rispondere alla esigenze di un contesto variegato, è stato in larga misura raggiunto sia attraverso proposte educative di alta qualità, realizzate in un clima sereno e in un ambiente stimolante e gradevole, invitanti anche per i nuclei familiari che non presentano particolare problematiche, sia attraverso l'attivazione di processi che garantiscono il più possibile l'accesso alle fasce più deboli, che altrimenti rischiano di rimanere escluse per ragioni economiche o di isolamento e marginalità. Proprio su questo ultimo aspetto è determinante l'interfaccia con i servizi della giustizia minorile, del Comune di Genova e degli istituti scolastici.

Il vero valore aggiunto, che ha reso nel tempo possibile il raggiungimento del risultato, è l'esistenza di una dimensione associativa forte che si offre quale contenitore dei moduli progettuali e consente anche di sperimentare proposte di educazione transgenerazionale, oltre a fondare gran parte della progettazione sui bisogni espressi dalla comunità locale, con una formula che la coinvolge nella definizione e nell'applicazione di risposte. Nell'agire comune crollano le differenze socioeconomiche e culturali e si ritrovano gli individui.

Ulteriore punto di forza è la possibilità di rispondere in tempi molto brevi a specifici bisogni manifestati dai partecipanti, sia attraverso collegamenti con i progetti realizzati dagli altri enti della rete Let, sia attivando risorse associative o di rete afferenti ad altri sistemi progettuali (incontri protetti tra genitori e figli, percorsi di sostegno alla genitorialità, percorsi educativi individualizzati, facilitazione all'accesso ad attività sportive ecc.).

Una criticità è data, forse banalmente, dalla scarsità delle risorse economiche a disposizione. Infatti, se il principale punto di forza dei Let a Genova è quello di essere un progetto di sistema orientato a consolidare la rete educativa territoriale, con un investimento molto alto sulle relazioni tra referenti delle istituzioni ed enti del privato sociale impegnati in attività educative, a tale impegno corrisponde solo in parte un investimento in

termini di risorse economiche e materiali direttamente destinate alle attività. Nella fase sperimentale del progetto (triennio 1999-2001) fu dato un notevole impulso economico, che permise l'avvio o la prosecuzione di molte attività e grazie al quale furono rafforzate le reti che in tempi recenti hanno visto ricadere quasi esclusivamente su se stesse la responsabilità del proseguo delle attività. La creazione di una rete solida, che generasse sinergie e prevenisse fenomeni di ridondanza e dispersione, era una delle scommesse iniziali dei Let e la risposta è stata più che positiva, ma ciò non può sostituire completamente il sostegno economico: il rischio è quello di consolidare le connessioni dimenticando i bisogni minimi di sopravvivenza di ciò che si connette.

In conclusione si vuole proporre una riflessione di ampio respiro, sui processi che hanno caratterizzato il sistema Let nel suo complesso, al quale si deve il grande merito di aver messo intorno a un tavolo istituzionale tutti gli enti di terzo settore che storicamente operano in campo educativo a Genova. Ciò ha permesso un'analisi e un ripensamento degli interventi per il territorio, la reciproca conoscenza, lo sviluppo di collaborazioni, e ha favorito la fuoriuscita da una dimensione autoreferenziale, semplificando

il rapporto tra enti pubblici e terzo settore e facilitando, in ultimo, la regia complessiva a opera dell'amministrazione comunale.

Il percorso costituisce per Genova un'esperienza pionieristica su cui bisognerebbe investire maggiormente, permettendone una crescita in termini di continuità delle attività, efficienza, visibilità e implementazione continua dei processi interni. I risultati, già evidenti in termini di organicità delle proposte, accesso facilitato alle opportunità, promozione integrata delle attività, uniformità dei criteri di accesso e di alcune procedure organizzative, comunicazioni, scambio di esperienze e buone prassi, andrebbero sostenuti e sviluppati, proprio perché hanno dato prova, dopo oltre 10 anni di esperienza, di essere una strada percorribile e fruttuosa.

**Il vero valore aggiunto per il circolo Vega è l'esistenza di una dimensione associativa forte, che fonda la progettazione sui bisogni espressi dalla comunità locale sempre coinvolta nella definizione e nell'applicazione delle risposte**

## COSTRUIRE un'EUROPA per e con i BAMBINI

### IL PROGRAMMA TRASVERSALE DEL CONSIGLIO D'EUROPA



Regina Jensdottir

#### Il Consiglio d'Europa: un'introduzione

Il Consiglio d'Europa venne fondato nel 1949 per costruire l'Europa su tre pilastri: diritti umani, democrazia e stato di diritto. Al suo interno, i 47 Stati membri sono portatori di un ampio mandato, che ha come obiettivo generale la tutela e la protezione di 800 milioni di cittadini europei. Gli Stati si sono impegnati a cooperare e contribuire al mantenimento di uno spazio fisico, sociale, politico ed economico, entro il quale 150 milioni di bambini si sentano sicuri, felici e a casa propria. Da non confondere con il Consiglio europeo che raccoglie i leader dell'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo, è organizzato attorno ai seguenti organi principali:

- il Comitato dei ministri<sup>1</sup>, organo decisionale politico cui partecipano i Ministri degli esteri dei Paesi membri.
- L'Assemblea parlamentare<sup>2</sup>, costituita dai politici provenienti dai parlamenti nazionali. Le diverse questioni di ordine politico e sociale sono dibattute in Assemblea, e i risultati delle discussioni si traducono talvolta in raccomandazioni indirizzate al Comitato dei ministri.

- Il Congresso delle autorità regionali e locali<sup>3</sup>, formato da rappresentanti delle autorità locali e regionali dei Paesi membri. Sua funzione è rafforzare la democrazia dalle sue fondamenta, in particolare negli Stati in cui si è recentemente costituita.
- La Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>4</sup>. Il documento più conosciuto del Consiglio d'Europa è probabilmente la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, approvata nel 1950. Chiunque ritenga che i propri diritti sanciti dalla Convenzione siano stati violati può, una volta esperite le vie giurisdizionali nazionali, ricorrere alla Corte europea di Strasburgo.



<sup>1</sup> [www.coe.int/cm](http://www.coe.int/cm)  
<sup>2</sup> [www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int)  
<sup>3</sup> [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)  
<sup>4</sup> [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

- Il Commissario per i diritti umani, il cui lavoro è volto a incoraggiare riforme per conseguire miglioramenti tangibili nell'area della promozione e protezione dei diritti umani. Essendo un organo non giurisdizionale, il Commissario non può agire su ricorso individuale, ma può trarre conclusioni e prendere ampie iniziative sulla base di informazioni affidabili che riguardino violazioni dei diritti umani a danno di singoli.

Il Consiglio d'Europa redige trattati (attualmente oltre 200) legalmente vincolanti una volta ratificati dagli Stati membri, che sono obbligati, pertanto, a incorporarli nella loro legislazione.

Attività di monitoraggio sono svolte per assicurare che gli Stati membri adempiano nella legislazione e nella pratica agli standard e agli obblighi stabiliti dall'organizzazione. Il monitoraggio può essere effettuato direttamente dagli organi del Consiglio d'Europa<sup>5</sup>, sebbene molti trattati prevedano meccanismi di monitoraggio propri. Questi possono così essere svolti da organi giudiziari, come la Corte europea dei diritti dell'uomo, oppure da gruppi indipendenti di esperti, come il Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR), il Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) e il Gruppo di esperti sull'azione contro la tratta di esseri umani (GRETA). I trattati possono inoltre essere monitorati da rappresentanti degli Stati membri, come per la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, o da comitati direttivi dove rappresentanti dei ministeri coinvolti (Giustizia, Coesione sociale, Gioventù, Educazione, ecc.) lavorano insieme per trovare soluzioni comuni alle sfide che le società europee si trovano a dover fronteggiare.

Il Consiglio d'Europa è stata una delle prime istituzioni ad aprire le porte ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, dopo la caduta del muro di Berlino, e ha introdotto nuovi trattati per affrontare questioni emergenti come il cyber-crimine, i reati contro la salute, il terrorismo internazionale e la tratta. Oggi il Consiglio d'Europa riveste una posizione privilegiata nell'arena internazionale, così come

citato nella decisione scaturita dal Terzo summit dei Capi di Stato e di Governo tenutosi a Varsavia nel maggio 2005, in cui si dice: «per assicurare complementarietà tra il Consiglio d'Europa e le altre organizzazioni coinvolte nella costruzione di un'Europa democratica e sicura», evidenziando una chiara attenzione rivolta alle relazioni con l'Unione Europea, l'Ocse e le Nazioni Unite.

## **Il Programma trasversale *Costruire un'Europa per e con i bambini* promuove l'implementazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, mettendone in luce i principi fondamentali: la non discriminazione; il diritto alla vita e alla crescita; il superiore interesse del bambino come criterio guida per i decisori; il diritto del bambino a essere ascoltato**

### **I diritti dei bambini sono diritti umani**

Considerando che i diritti umani riguardano tutti, compresi i bambini, il Consiglio d'Europa è stato in prima linea nella promozione dei diritti del bambino. Allo scopo di inserire il tema dei diritti dell'infanzia nelle politiche dell'organizzazione, nel 2006 è stato lanciato a Monaco il Programma trasversale *Costruire un'Europa per e con i bambini*.

Il Programma mira principalmente ad assicurare, proteggere e garantire i diritti dei bambini e a proteggere i minorenni da tutte le forme di violenza in ogni situazione. In particolare il Programma intende promuovere l'implementazione della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia, mettendone in luce i principi fondamentali e in particolare: la non discriminazione; il diritto alla vita e alla crescita; il superiore interesse del bambino come criterio guida per i decisori; il diritto del bambino a essere ascoltato. All'interno del Programma si sollecita inoltre l'attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea, e la promozione degli altri strumenti legali in mano al Consiglio d'Europa in relazione all'infanzia, alla gioventù e alla famiglia.

<sup>5</sup> [http://www.coe.int/t/dg3/children/monitoring/RoleCoeBodies\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/children/monitoring/RoleCoeBodies_en.asp)

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Programma vuole far sì che tutte le politiche e attività all'interno del Consiglio d'Europa siano attraversate da una prospettiva di attenzione ai diritti dell'infanzia. Questo approccio olistico e comprensivo dovrebbe essere ripreso in modo speculare dagli stessi Stati membri. Una prospettiva che dovrebbe rivolgersi alla tutela dei diritti dell'infanzia riassunti nelle tre "P" che in inglese corrispondono a *provision, protection, participation*. L'obiettivo è assicurare a tutti i bambini un adeguato standard di vita, di protezione sociale, il più alto standard raggiungibile di salute, educazione e protezione da maltrattamenti, abuso e sfruttamento, così come il diritto di essere ascoltati e coinvolti nelle decisioni.

#### Simboli su cui costruire messaggi chiave

L'immagine del tangram, un antico rompicapo cinese che consiste in sette forme geometriche, rappresenta simbolicamente la logica del Programma. La sfida posta da questo gioco semplice eppure complesso è una metafora del compito da svolgere.

I sette pezzi del tangram rappresentano anche la logica che sta dietro la creazione del Programma nei sette punti seguenti:

- i bambini non sono "mini" esseri umani con "mini" diritti;
- i bambini sono vulnerabili: hanno bisogno di maggiore, non minore protezione;
- nessun tipo di violenza contro i bambini è giustificabile;
- le violenze contro i bambini possono essere prevenute;

<sup>6</sup> <http://www.coe.int/t/children>

**Le azioni del Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti dell'infanzia dovrebbero essere orientate da tre valori fondamentali, riassunti nelle tre "P" che in inglese corrispondono a *provision, protection, participation***

- la protezione dei bambini richiede un approccio strategico;
- i diritti dei bambini ci riguardano tutti;
- i diritti dei bambini fanno crescere l'Europa.

Il Programma inoltre usa nelle sue pubblicazioni e nel sito web<sup>6</sup> immagini realizzate da artisti di fama, seguendo anche nella produzione di materiali l'approccio *child-friendly* che caratterizza tutto il programma.

#### Un processo step by step

Gli obiettivi chiave del Programma – mainstreaming e coordinamento, promozione dell'accesso dei bambini alla giustizia, sradicamento di tutte le forme di violenza esercitate contro di loro, partecipazione e capacità di condizionare la società da parte dei bambini, attenzione ai bambini particolarmente vulnerabili – creano le premesse per le azioni conseguenti.

Per lanciare con successo ciascuna delle iniziative proposte, la trasversalità tra le strutture del Consiglio d'Europa è stata cruciale. Durante il primo ciclo del Programma (2006-2009), l'attenzione fu posta sullo sviluppo di nuovi metodi di lavoro e sulla mobilitazione di tutti gli attori del Consiglio d'Europa, reti e partner. Con lo sviluppo e l'attuazione di un'agenda dei diritti del bambino per l'Europa, questa prima fase ha aumentato la visibilità degli standard del Consiglio d'Europa.

Dopo avere posto queste basi, il secondo ciclo di Programma (2009-2011) si è focalizzato sui seguenti strumenti flessibili: Piattaforma del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia, Coordinamento tematico sui bambini (TC-ENF), Rete dei punti di attenzione nazionali sui diritti dei bambini, Eliminazione della violenza contro i bambini, la *task-force* interna sui diritti dei bambini. A questi si aggiunge il sostegno politico degli organi del Consiglio d'Europa e la leadership esercitata dal Vice segretario generale. I partenariati con stakeholder esterni quali l'Unione Europea e le agenzie delle Nazioni Unite (tra cui Unicef) sono stati rinforzati per accrescere la cooperazione e la comunicazione.

Con la conclusione del ciclo 2009-2011 si apre una nuova strategia per il periodo 2012-2015.

## Pubblicazioni, spot televisivi, prodotti e impegni con i media europei: è stata mobilitata un'imponente macchina comunicativa per aumentare la consapevolezza sui temi centrali del Programma e per raggiungere direttamente i bambini

### Visibilità e comunicazione

Una strategia di comunicazione ambiziosa e ampia si è resa necessaria per avvicinare tutte le parti coinvolte nei diritti dei bambini. Un elemento centrale è indubbiamente il sito web che permette un completo e libero flusso informativo ([www.coe.int/children](http://www.coe.int/children)). Le pubblicazioni, gli spot televisivi, i prodotti e gli impegni con i media europei, al fine di diffondere le informazioni, hanno contribuito notevolmente ad aumentare la consapevolezza generale su questi temi. Creando e pubblicando materiali *child-friendly*, il Programma può raggiungere direttamente i bambini. Sollecita inoltre iniziative e suggerimenti, da parte dei bambini e dei giovani, utili per fissare gli standard e contribuire allo sviluppo delle attività. Un grande successo è stata la campagna per promuovere la sicurezza in Internet *Attraverso i boschi selvaggi del web*. Il Programma ha continuato ad accrescere la sicurezza dei giochi online per bambini e ha sviluppato una guida per gli insegnanti.

Il Programma ha stimolato riforme politiche e legislative in molti Stati membri del Consiglio d'Europa, spingendo i diritti dei bambini in cima all'agenda delle politiche nazionali. L'approccio trasversale ha raggiunto e mobilitato diversi attori nazionali, come i rappresentanti dei governi, i parlamentari, le autorità locali, i garanti dei diritti, le autorità non governative, le reti professionali ecc. Organizzazioni internazionali importanti hanno trovato nel Programma suggerimenti per i loro processi decisionali di policy making. Per esempio, gli strumenti con cui il Consiglio d'Europa fissa i propri standard hanno avuto un impatto forte sull'ordinamento giuridico europeo in questo campo, mentre l'Unicef li ha usati per riallineare i propri obiettivi strategici in Europa.

### Gli strumenti specifici del Consiglio d'Europa

L'impatto del Consiglio d'Europa nel ridisegnare le politiche e le pratiche degli Stati membri nel campo dei diritti dei bambini è stato fondamentale e può essere ricondotto a una serie di vantaggi competitivi:

- la combinazione di strumenti altamente efficaci: con l'accordo di tutti gli Stati membri sono state sviluppate regole comuni nel campo dei diritti dell'infanzia; una volta che tutti gli Stati membri hanno aderito a tali norme sono stati monitorati l'implementazione e l'impatto concreto sulle vite dei bambini; è stata fornita assistenza ai Paesi nell'elaborazione di pratiche sui diritti dell'infanzia e nella loro implementazione.
- la grande capacità del Consiglio d'Europa nel mobilitare i principali attori politici quali governi, parlamentari, autorità locali e regionali, della società civile, nonché gli operatori che lavorano coi bambini, e infine famiglie e bambini stessi.

Rispetto agli obiettivi strategici sopra ricordati, dall'esperienza degli ultimi cinque anni si può evidenziare una serie di risultati raggiunti.

### Una giustizia *child-friendly*

La 28esima Conferenza europea dei Ministri della giustizia riunitasi a Lanzarote nel 2008 ha aperto la strada alla promozione di una giustizia *a misura di bambino*. Questo lavoro ha in seguito ispirato approcci analoghi nell'area dei servizi sociali *child-friendly* e nei servizi sanitari. Le Linee guida europee per una giustizia *child-friendly*<sup>7</sup>, da implementare in ambito di legislazione nazionale, sono state adottate dalla Commissione dei ministri il 17 novembre 2010.

Gli Stati membri, la Commissione europea, come pure iniziative al di fuori dell'Europa, ad esempio in Africa, stanno promuovendo questo importante standard legale come punto di riferimento nel campo della giustizia civile e penale.

### Mettere la parola fine a tutte le forme di violenza contro i bambini

In merito alla lotta contro tutte le forme di violenza contro i bambini, il Programma ha adottato un duplice approccio:

- In primo luogo, l'adozione e implementazione di strategie olistiche nazionali per

<sup>7</sup> [http://www.oijj.org/news\\_oijj\\_ficha.php?idioma=en&rel=SI&pag=050300&cod=301](http://www.oijj.org/news_oijj_ficha.php?idioma=en&rel=SI&pag=050300&cod=301)

## Il Programma del Consiglio d'Europa dedica un'attenzione particolare alla lotta contro la violenza sui bambini in tutte le sue forme: punizioni corporali, violenza sessuale, violenza a scuola o in ogni altro contesto

salvaguardare i diritti dell'infanzia ed eliminare tutte le forme di violenza contro i bambini, come risultano nella raccomandazione CM/Rec(2009)10<sup>8</sup>.

- In secondo luogo, lo sviluppo di metodologie per affrontare il tema delle situazioni e dei contesti in cui si verifica la violenza contro i minori. Per esempio, per contrastare la violenza nelle scuole, nel 2009 il Programma ha prodotto lo strumento metodologico *Violence reduction in schools – training pack*. Esso è stato utilizzato nel progetto finanziato dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa *Making schools a safe environment for all children in Georgia*. Inoltre, nel giugno 2011 il Consiglio, in cooperazione col governo norvegese e Marta Santos Pais, Rappresentante speciale del Segretariato delle Nazioni Unite sulla violenza contro i bambini, ha organizzato un meeting di esperti di alto livello per mappare le azioni che dovrebbero essere intraprese per contrastare i fenomeni di violenza contro i bambini nelle scuole.

Il Programma ha intrapreso inoltre azioni per sradicare particolari tipi di violenza. Nel primo ciclo, è stata lanciata una campagna contro le punizioni corporali per sensibilizzare su questa forma molto diffusa di violenza sui bambini. La campagna paneuropea *Raise your hand against smacking!* (Alza le tue mani contro gli schiaffi!), che mirava ad abolire le punizioni corporali, ha avuto un impatto visibile in tutti gli Stati membri.

Nel luglio 2010, è entrata in vigore la Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e l'abuso sessuale (convenzione di Lanzarote). Nel novembre 2010 è stata lanciata a Roma la campagna *One in five* del Consiglio d'Europa per fermare la violenza sessuale contro i bambini.

Il Programma ha creato un sito web, la pubblicazione del libro *Protecting children from sexual violence - A comprehensive approach* (Proteggere i bambini dalla violenza sessuale - Un approccio globale) e, con il sostegno volontario di una agenzia pubblicitaria internazionale, ha sviluppato il concetto di "Underwear rule" ("regola del Quinonsitocca") e ha prodotto una serie di materiali per prevenire l'abuso sessuale attraverso l'incoraggiamento del dialogo tra genitori e figli. Questi materiali hanno avuto successo e lo spot televisivo *Kiko and the hand* (Kiko e la mano) ha vinto il premio d'oro e d'argento al Festival internazionale della pubblicità di Praga nel maggio 2011.

### Il diritto di partecipazione dei bambini

Nel campo della partecipazione dei bambini nel 2009 la Direzione giovani e sport e la Divisione politiche per i diritti dei bambini hanno sviluppato insieme una *roadmap* delle azioni del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dei bambini e dei giovani sotto i 18 anni. Questa riconosce l'importanza della cooperazione e del coordinamento tra attività per bambini e giovani sottolineando tre azioni prioritarie: il sostegno alla partecipazione significativa e sostenibile a livello locale, nazionale e internazionale; lo sviluppo di un approccio inclusivo; l'empowerment dei bambini attraverso l'educazione ai diritti umani, nonché la produzione e diffusione di materiale informativo a stampa e sul web realizzato con un linguaggio "amichevole" nei confronti dei bambini. Per inserire i diritti dei bambini nell'agenda politica del Consiglio d'Europa, un gruppo di lavoro trasversale (KID-IN) è stato costituito nel marzo 2009 e, nel giugno 2009, è stata realizzata una formazione per lo staff del Consiglio. Più tardi, un Gruppo di

<sup>8</sup> <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1539717&Site=CM>

esperti sulla partecipazione di bambini e giovani è stato avviato dal Comitato dei ministri, gruppo che attualmente sta elaborando una raccomandazione sulla partecipazione dei bambini. Sulla base di questa raccomandazione, si prevede di sviluppare uno strumento di autovalutazione sulla partecipazione dei bambini e dei giovani che comprenda misure qualitative e quantitative come una checklist per i Paesi che desiderano valutare il loro livello di adesione al diritto alla partecipazione dei bambini.

#### Azione per gruppi di bambini vulnerabili

La Raccomandazione Rec(2005)5 sui bambini che vivono in istituti residenziali (2009) è uno dei documenti che si rivolge a gruppi particolarmente vulnerabili di bambini: quelli privi di cure genitoriali. Riguardo ai bambini con disabilità, il Piano d'azione disabilità 2006-2015 CM/Rec(2006) è servito da guida affinché gli Stati mettessero in evidenza le aree principali di attenzione. A seguito del Piano d'azione, le raccomandazioni adottate sono state: CM/Rec (2009)9 sulla educazione e inclusione sociale di bambini e giovani con problemi di autismo e CM/Rec(2010)2 sulla deistituzionalizzazione e le comunità di bambini disabili.

#### Uno sguardo sulle prospettive

La nuova strategia 2012-2015 fornirà orientamento, consulenza e assistenza tecnica agli Stati membri nell'implementazione degli standard del Consiglio d'Europa esistenti. Essa prevede sforzi sostanziali per combattere ogni forma di violenza contro i bambini, in particolare la violenza che i bambini subiscono in casa, in strutture detentive, nelle scuole e nel cyberspazio. I diritti dei bambini continueranno a essere promossi, e in particolare i diritti dei bambini vulnerabili, siano essi disabili o fuori famiglia, appartenenti a minoranze nazionali o migranti e in cerca di asilo, rifugiati o profughi interni. Continuerà la promozione della partecipazione dei bambini a livello locale, nazionale e internazionale, anche attraverso l'educazione alla cittadinanza democratica e in materia di diritti umani. La bozza di questa nuova strategia sarà sottoposta al Comitato dei ministri per essere adottata nel gennaio 2012.

#### Conclusione

Il programma del Consiglio d'Europa ha un obiettivo ambizioso: assicurare che i bambini in Europa possano godere dei loro diritti umani garantiti nella Convenzione sui diritti del fanciullo (Crc) e sanciti anche nelle convenzioni e raccomandazioni del Consiglio. Dedicare un'attenzione particolare all'esigenza di fermare tutte le forme di violenza sui bambini – punizioni corporali, violenza sessuale, violenza a scuola o in ogni altro contesto.

Ancora, la combinazione di diversi strumenti disponibili all'interno del Consiglio d'Europa mette l'organizzazione in una condizione ideale per lavorare per raggiungere questo obiettivo ambizioso. Il Consiglio ha la capacità di fissare standard legali e di monitorarli, sviluppare politiche, fornire assistenza personalizzata, promuovere consapevolezza. Il Programma *Building a Europe for and with children* (Costruire un'Europa per e con i bambini) fa uso di tutti questi strumenti e ha avuto successo nel portare i diritti dei bambini dentro tutti gli ambiti delle politiche del Consiglio d'Europa.

L'avanzamento del progetto richiede tempo ed è raggiunto a piccoli passi, ma è sempre più visibile. Soltanto quando tutti i principi sanciti nella Crc saranno diventati una realtà per ciascuno e per tutti i bambini in Europa, la missione di questo programma in Europa potrà dirsi compiuta.



## I CIUCCI IN TASCA RIFLESSIONI SULLA PRIMA EDUCAZIONE TRA CINEMA E REALTÀ

Torino,  
9-18 dicembre  
2010

Fabrizio Colamartino e Marco Dalla Gassa

*I ciucci in tasca. Primi passi alla scoperta del mondo* è il titolo del programma speciale organizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza all'interno dell'undicesima edizione del Sottodiciotto filmfestival svoltasi a Torino dal 9 al 18 dicembre 2010.

Il festival ha visto in programmazione documentari "di prossimità" (*Sotto il Celio azzurro* di Edoardo Winspeare, *La classe dei gialli* di Daniele Gaglianone, *Avant les mots* di Joachim Lafosse, *Déssine-toi* di Gilles Porte e *Récréations* di Claire Simon), documentari in forma di inchiesta (*Nursery University* di Marc H. Simon e Matthew Makar e *L'isola dei sordobimbi* di Stefano Cattini) e due corti di finzione (*Charlie and the rabbit* di Robert Machoian e Rodrigo Ojeda-Beck e *Colors* di Gianni Del Corral). I registi Edoardo Winspeare, Daniele Gaglianone e Gianni del Corral hanno parlato, in un incontro col pubblico, del lavoro con i bambini protagonisti dei loro film, mentre Italo Moscati ha presentato

il suo documentario *Giamburrasca & C. I primi giorni di scuola e anche i secondi*.

Volta a valorizzare la miglior produzione cinematografica nazionale e internazionale per i bambini e i ragazzi, la rassegna torinese è anche un laboratorio di cinema fatto dai bambini e dai ragazzi (con un concorso per i migliori video prodotti nelle scuole), nonché una finestra sulla rappresentazione della condizione dei minori nel cinema e nella documentazione sociale. La collaborazione tra il Sottodiciotto e il Centro nazionale, giunta nel 2010 al suo terzo appuntamento, con *I ciucci in tasca* ha offerto al pubblico del festival l'occasione di riflettere sulla prima socialità infantile e sui servizi per l'infanzia con una serie di proiezioni di film e documentari sul tema ma anche attraverso una tavola rotonda dal titolo *Chiedo asili* in cui alcuni fra i maggiori esperti italiani nel campo dell'educazione alla prima infanzia (Ferruccio Cremaschi, direttore della rivista *Bambini* e segretario del Gruppo nazionale nidi infanzia, ha coordinato l'incontro, mentre al tavolo erano presenti Roberto Marino, capo del Dipartimento per le politiche della famiglia, Giuseppe Borgogno, assessore alle risorse educative del Comune di Torino, Tullia Musatti, membro della segreteria Gruppo nazionale nidi infanzia e dirigente di ricerca del Cnr, Vinicio Ongini, membro dell'ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri presso il Ministero dell'istruzione, e Paola Liberace, autrice del libro *Contro gli asili nido*) si sono confrontati con un pubblico qualificato composto da operatori del settore e con cittadini interessati ad approfondire i temi delle proiezioni.

Il moderatore Cremaschi, dopo aver tracciato un quadro sintetico delle esigenze delle famiglie in uno scenario sociale in mutazione, sotto l'impulso di un mercato del lavoro sempre più aperto alle donne e sempre più flessibile e variegato nelle forme di impiego, ha sottolineato la necessità di rinnovare il dibattito scientifico

e politico sui servizi all'infanzia, anche attraverso il confronto con la politica, per fornire risposte nuove ed efficaci alle esigenze delle famiglie, uscendo dalle matrici "ideologizzate" che portavano a considerare tali servizi meri strumenti per la donna lavoratrice.

Roberto Marino ha passato in ricognizione le strategie politiche che guidano i servizi di assistenza all'infanzia, ha evidenziato i passi avanti compiuti collocandoli all'interno di un quadro in cui le risorse economiche spese nel campo del welfare sono sempre minori (il che, tuttavia, non ha impedito un significativo aumento della copertura nazionale del numero di posti nei nidi rispetto alla popolazione da 0 a 3 anni, che si attesta oggi al 17%) ma anche da un nuovo Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza nato, nella parte dedicata alla prima infanzia, dall'esperienza del Piano straordinario per gli asili nido, capace di mobilitare grandi risorse negli anni 2007-2009. La prima difficoltà da affrontare per il Piano è stato il forte divario tra domanda e offerta di posti, un dato fortemente differenziato tra regione e regione, tra Nord e Sud del Paese. Secondo Marino vi è stata «una straordinaria collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali: il Piano straordinario è stato infatti non soltanto l'occasione per decidere come investire le risorse, ma anche per riflettere su come aumentare la conoscenza in questo settore, mancando ancora oggi un sistema affidabile di rilevazione nazionale del sistema dei servizi per l'infanzia». Un sistema di rilevazione che aiuterebbe a individuare le buone pratiche e diffonderle, dato che quello italiano è un problema di quantità ma anche di qualità. Per questo l'azione di sostegno alle regioni del Sud si è orientata non solo verso una razionalizzazione nell'impiego delle risorse, ma anche verso un potenziamento delle attività di formazione degli operatori in loco: «su questo c'è un impegno particolare da parte dell'amministrazione centrale sempre più concentrata sull'analisi della modalità di erogazione delle risorse, sul monitoraggio, sull'orientamento, sull'assistenza, sul supporto e sulla formazione».

A proposito di qualità Cremaschi ha ricordato come lo stesso obiettivo di Lisbona (un numero di posti nei nidi pari al 33% della popolazione da 0 a 3 anni), legato quasi esclusivamente a un'opzione essenzialmente

quantitativa. negli ultimi tempi è stato messo in discussione, con un'apertura verso una serie di obiettivi di natura qualitativa valutati a partire da esigenze del bambino relative a un corretto sviluppo psicologico ed educativo.

**L'undicesima edizione del festival Sottodiciotto ha offerto l'occasione di riflettere sul tema della prima socialità infantile e sui servizi per l'infanzia con una serie di proiezioni di film e documentari e attraverso una tavola rotonda a cui hanno preso parte importanti esperti italiani nel campo dell'educazione alla prima infanzia**

L'intervento di Paola Liberace ha allargato l'orizzonte del dibattito alla varietà di servizi e opportunità offerte in Italia alle madri lavoratrici. Liberace ha sottolineato come la legislazione del nostro Paese sia deficitaria soprattutto sotto il profilo delle misure di conciliazione come, ad esempio, la possibilità per le neomamme (ma anche per i neopapà) di avvalersi di orari part time o di usufruire di buoni famiglia per l'iscrizione dei bambini in strutture private che consentano orari più flessibili rispetto all'offerta del pubblico. Una pluralità di opzioni che andrebbe incentivata dallo Stato anche per evitare il rischio che, in un panorama di flessibilità lavorativo qual è quello attuale, «il servizio esplicito dall'asilo nido diventi, da supporto necessario per l'equilibrio di una famiglia con figli piccoli, un vero e proprio sostituto della famiglia». Una deriva pericolosa – secondo Liberace – può essere quella di puntare totalmente sulla delega educativa: «Ciò che una famiglia di oggi deve richiedere ai servizi per l'infanzia è di essere aiutata a non delegare agli stessi servizi la cura dei figli, ovvero di essere accompagnata in un percorso di genitorialità consapevole».

L'assessore Borgogno, intervenendo sul tema del rapporto tra offerta pubblica e iniziativa privata, sollecitato dall'auspicio, espresso da Liberace, che la prima ceda sempre più il passo alla seconda, ha affermato che «in anni di tagli alla finanza locale a Torino si è investito più che in passato sulle politiche educative, sui servizi gestiti direttamente, ma anche in un'attività di regia del sistema che non vuole essere l'espressione di una politica statalista e centralista». Non solo finanziamenti, dunque, ma anche *know how* e garanzie di qualità ottenute attraverso la condivisione della progettazione – anche con i privati – e la formazione degli operatori.

L'intervento di Tullia Musatti, su posizioni differenti rispetto a Liberace, ha ulteriormente allargato il campo della discussione al ruolo dell'asilo nido nella vita dei bambini. Per la studiosa: «Se parliamo del ruolo degli asili nido e più in generale dei servizi all'infanzia, la funzione principale che proponiamo al bambino è quella dell'incontro e della scoperta dell'altro, dal momento che nella società di oggi, fortemente urbanizzata, non ci sono spazi e tempi per una socializzazione

spontanea» che non sia episodica, occasionale e spesso mediata da genitori o nonni.

Se i servizi dell'infanzia, dunque, vanno concepiti come luogo di incontro con l'altro, la loro funzione è ancora più importante in un contesto nel quale l'altro è, sempre più spesso, un bambino figlio di stranieri, di immigrati. Su questo tema ha posto l'attenzione Vinicio Ongini stigmatizzando, innanzitutto, l'uso spesso strumentale dei dati sulla presenza di bambini figli di famiglie straniere nelle scuole italiane. Secondo Ongini l'informazione focalizza l'attenzione sulle trenta scuole in cui il numero di stranieri supera la soglia dell'80% (e solo mille sono quelle in cui la percentuale supera la soglia critica del 30%), «mentre non sottolinea mai che la maggior parte di questi bambini sono nati in Italia, dunque vengono da molto vicino». L'esperto del Ministero dell'istruzione ha invitato a riflettere sul rischio che le statistiche possano far dimenticare le singole realtà personali mentre talvolta il cinema, portando in primo piano le persone e non i numeri, potrebbe essere uno strumento efficace «per comprendere in quale quadro si va a operare senza restare vittime di pregiudizi e stereotipi».



## ■ PER UN APPROCCIO COMPARATIVO DI BUONE PRATICHE DI PRESA IN CARICO DEI BAMBINI TRASCURATI O A RISCHIO DI ABUSO

Gerusalemme,  
3-7 aprile 2011

Marie-Paule Martin-Blachais

L'Istituto Haruv di Gerusalemme, nato nel 2007, ha come vocazione sostenere lo sviluppo delle conoscenze, ma anche la messa a punto di programmi di ricerca, formazione e valutazione diretti a professionisti che operano nel campo dell'infanzia e della famiglia, in situazioni di inadeguatezza educativa, incuria o abuso nei confronti dei bambini.

I professionisti provengono dal settore pubblico, dalle ong, dal mondo universitario, dal settore della polizia e/o della giustizia. Per la sua specificità, l'Istituto funge dunque da interfaccia tra la ricerca e la pratica professionale, favorendone l'incontro e il confronto.

Per iniziativa dell'Istituto e del suo direttore, il professor Hillel Schmid, presidente della Commissione governativa per l'infanzia e la gioventù a rischio in Israele, dal 3 al 7 aprile 2011 si è tenuto a Gerusalemme un seminario israelo-europeo per realizzare un esame comparativo di buone pratiche riguardo alla presa in carico dei bambini trascurati o a rischio di abuso. Il seminario ha coinvolto esperti provenienti da dieci Paesi europei (Belgio, Cipro, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Polonia, Romania, Slovacchia, Svezia, Svizzera) e rappresentanti di ministeri, organismi pubblici o associazioni non governative, con l'obiettivo di favorire un confronto internazionale tra si-

stemi legislativi, regolativi, istituzionali e tra riferimenti concettuali e pratiche professionali, con un'attenzione particolare alle esperienze innovative condotte in Israele.

Nel quadro di un approccio comparativo internazionale, sono state delineate le somiglianze e le differenze dei contesti legislativi, politici, istituzionali. L'esame di taluni sistemi innovativi ha inoltre permesso la valorizzazione di buone pratiche sia nel campo della prevenzione sia nella presa in carico istituzionale. Tre sono state le tematiche a cui si è dato più spazio nel corso del seminario, attraverso la presentazione di esperienze israeliane:

- le pratiche di prevenzione dei bambini a rischio;
- il quadro legislativo di Protezione dell'infanzia e l'applicazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (Crc) nella pratica giudiziaria;
- l'approccio della dimensione culturale nella presa in carico di bambini in situazioni di pericolo.

### Le politiche di prevenzione per bambini a rischio in Israele

In Israele ci sono 2.367.000 bambini e ragazzi di età inferiore ai 18 anni, che rappresentano 1/3 della popolazione. Da un'indagine promossa dal Primo ministro nel 2006, risulta che almeno un 15% di questi bambini si trova in situazione di rischio: secondo queste stime, 142.000 sarebbero i minorenni coinvolti in violenze coniugali, 154.000 (6,5%) quelli oggetto di incurie e 52.000 (2,2%) le vittime di abuso.

Fino agli anni '80 le politiche sociali erano principalmente dirette verso i gruppi a rischio o i portatori di handicap. L'emergere di problematiche che implicano situazioni di rischio a causa dei comportamenti educativi dei genitori o di famiglie disfunzionali hanno indotto la Commissione nazionale per bambini e adolescenti a rischio a proporre, dal 2004, un approccio al bambino e alla sua famiglia nella sua globalità e in tutte le dimensioni di vita (salute, educazione, scolarità, socializzazione, tempo libero, cultura, ecc.). La ratifica della Crc ha inoltre portato a mettere in discussione le modalità di partecipazione e di ascolto dei bambini nelle procedure e nelle decisioni concernenti le loro condizioni di vita.

Si sono di conseguenza sviluppati nuovi modelli concettuali di riferimento altrove già sperimentati, e più in particolare:

1. quello che prevede di mobilitare e valorizzare le risorse protettive “di prossimità” prima di arrivare a scegliere il collocamento del bambino al di fuori della famiglia (principio di sussidiarietà);
2. quello che suggerisce di considerare il bambino come membro di un gruppo familiare, e di identificare i disfunzionamenti relazionali intrafamiliari (approccio sistemico, comportamentale e cognitivista);
3. quello che assume una visione globale del bambino e del suo ambiente di vita, che implica anche un approccio trasversale alle politiche pubbliche che riguardano salute, educazione, scolarità, impiego ecc. (approccio contestuale).

## Nel contesto multiculturale dello Stato di Israele l'approccio alle problematiche sociali di assistenza e di protezione dell'infanzia deve tenere conto, nella prevenzione e protezione dei minori a rischio, anche dei modelli culturali di riferimento delle comunità di appartenenza

Si è giunti così, a partire dal 2008, all'elaborazione di un vero Programma nazionale dell'infanzia e della gioventù a rischio, che coinvolge diversi ministeri (Educazione, Salute, Immigrazione, Sicurezza interna), sotto il coordinamento del Ministero degli affari sociali e dei servizi sociali. Al fine di favorire maggiore vicinanza e adattabilità ai bisogni delle popolazioni, il programma mira a trasferire alle autorità locali la gestione delle politiche di prevenzione e di protezione dell'infanzia, nonché i budget corrispondenti, sotto il controllo di un comitato interministeriale che opera su scala regionale.

Il programma si sviluppa in 56 località dello Stato di Israele e raggiunge il 45% della popolazione infantile. Le autorità locali sono state coinvolte nell'elaborazione del programma e nella determinazione dei territori interessati. Il finanziamento pluriennale è programmato in progressione fino al 2014, data del suo

pieno sviluppo; 1/3 del budget è stato destinato alla popolazione al di sotto dei 6 anni, in vista di programmi di prevenzione precoce attraverso il sostegno alle famiglie da parte dei servizi di assistenza sociale, dei servizi di cura e delle reti sociali di prossimità.

### Il quadro legislativo a protezione dell'infanzia e l'applicazione della Crc nella pratica giudiziaria

Rilievi condotti dal Ministero degli affari sociali, sulla base di uno studio retrospettivo su una serie di casi che avevano avuto esito negativo, hanno permesso di individuare differenti aree di problematicità legate alla mancanza di comunicazione tra i diversi protagonisti che intervengono sul bambino (settore sociale, medico, psicologico e scolastico). Sono state così riesaminate le questioni relative al segreto professionale, alla riservatezza, al diritto alla privacy ecc. rispetto alle necessità, in alcune situazioni, di dover rapidamente segnalare alle autorità maltrattamenti o crimini su minorenni. È stato inoltre necessario condividere con gli operatori del settore sociale, sanitario e scolastico quali indicatori di rischio devono essere raccolti, i motivi dell'obbligo di segnalazione, i meccanismi e le procedure per la segnalazione dei casi ai servizi di Protezione dell'infanzia.

Da parte delle ong è stata sottolineata la mancanza di uno statuto della vittima, l'assenza di rappresentanza del bambino al processo, una legislazione non centrata sul bambino. Di conseguenza da 11 anni esse hanno promosso, oltre all'applicazione dell'articolo 12 della Crc sulla partecipazione dei minori a tutte le procedure che li riguardano, alcuni sviluppi attraverso il Programma di assistenza al bambino vittima e il Programma di rappresentanza legale del minorenne, realizzati dal Centro per il bambino e la legge (Ccl) del Consiglio nazionale dei diritti del bambino in Israele, ong coinvolta nell'elaborazione delle politiche pubbliche in materia giudiziaria. Tra le iniziative più rilevanti si segnalano:

- il ricorso a operatori specializzati (in genere del settore sociale) per la conduzione dell'ascolto del bambino, che valutano lo stato emotivo del bambino, la sua capacità di discernimento e si occupano dell'audizione, della registrazione video delle dichiara-

zioni del minore e della sua rappresentanza nei procedimenti;

- l'assistenza di un operatore volontario che svolge una funzione di accompagnamento giudiziario del bambino per sostenerlo e assisterlo durante la fase di istruttoria e il processo;
- l'elaborazione di un progetto di legge che permetta di ridurre i ritardi procedurali, di integrare i danni e gli interessi e di mettere in atto un dispositivo di indennizzo della vittima da parte dell'autore.

Allo scopo di tutelare l'interesse del bambino in condizioni di rischio, maltrattato o abusato, ma anche di rispondere alle necessità investigative, e al fine di evitare gli effetti di "vittimizzazione secondaria", sono stati creati dal 2002 centri specializzati di accoglienza di via d'urgenza e di diagnosi (i Beit Lynn protection center). Essi permettono di offrire in uno stesso luogo l'accoglienza, l'osservazione, la diagnosi e le indagini complementari (mediche, psicologiche, poliziesche, giudiziarie...) con vittime di età inferiore a 18 anni. La presa in carico dei minori è assicurata in unico ambiente accogliente e protettivo dove opera un'équipe pluridisciplinare, formata e sperimentata secondo un protocollo che modella le procedure e garantisce tempestività degli interventi. Nel 2010 sono state realizzate 1.500 valutazioni e perizie e sono stati aperti 430 nuovi dossier.

#### L'approccio della dimensione culturale nella presa in carico dei bambini a rischio

In ragione della sua storia e del suo contesto, Israele accoglie sul suo territorio comunità culturali molto differenti e vede emergere nuovi bisogni: una popolazione araba seden-

taria, una popolazione beduina, una comunità ultraortodossa che rappresenta ormai il 15% della popolazione, comunità provenienti da immigrazioni recenti (Russia, Etiopia) che rappresentano oggi circa il 16% della popolazione e infine, ancor più di recente, popolazioni immigrate in situazione irregolare. L'approccio alle problematiche sociali di assistenza e di protezione dell'infanzia deve tenere conto, nella prevenzione e protezione dei minori a rischio, anche dei modelli culturali di riferimento delle comunità di appartenenza.

La professoressa Julia Mirsky, dell'Università Ben Gourion di Beer-Sheva, ha proposto un approccio globale per i professionisti dell'infanzia e della famiglia, a partire dalla dimensione del modello genitoriale di appartenenza e dal modello sociale di riferimento prevalente nel contesto di appartenenza del bambino. Secondo questo approccio, per identificare le cause all'origine di comportamenti genitoriali inappropriati è fondamentale conoscere il modello culturale di *parenting* della comunità di appartenenza; per progettare e proporre alla famiglia interventi efficaci vanno accuratamente individuati gli spazi di negoziazione e di adattamento che permettono, da una parte, modifiche "accettabili" della famiglia, rispetto all'ambiente e, dall'altra, il rispetto dei principi non negoziabili riguardo ai riferimenti di affiliazione alla cultura di origine. Il modello presentato nel corso del seminario è sembrato particolarmente funzionale ai compiti che hanno gli operatori che si occupano di protezione in quanto, pur tenendo in considerazione la specificità delle caratteristiche di affiliazione alle culture di origine, apre la via a un approccio universale all'esercizio della genitorialità.



## ■ PROTEGGERE I BAMBINI NELLE EMERGENZE

### L'Aquila, 4 aprile 2011

Elisabetta Leonardi

Il sisma de L'Aquila nell'aprile 2009 ha provocato 308 vittime – di cui 22 con meno di 16 anni – oltre 1.500 feriti e più di 65.000 sfollati e circa 23.000 case distrutte. Secondo i dati della Protezione civile i bambini e gli adolescenti colpiti dal terremoto sono stati circa 12.500, di cui quasi 6.000 di età compresa tra 0 e 9 anni e 6.500 tra i 9 e i 19 anni<sup>1</sup>.

A oggi si stima siano quasi 3.000<sup>2</sup> bambini e adolescenti accolti nei Map (Moduli abitativi provvisori) e Progetto Case (Complessi antisismici sostenibili ed ecocompatibili) nel Comune de L'Aquila, quasi il 20% della popolazione complessiva risiede nelle *new town*, 1.112 persone si trovano in strutture ricettive della regione e 254 in strutture di permanenza temporanea.

Oltre il 5% dei bambini aquilani da 3 a 14 anni presenta tuttora disturbi legati all'ansia, come mancanza d'attenzione e psicosomatizzazioni, orrore, tendenza a rivivere il momento del sisma, difficoltà ad addormentarsi, ipervigilanza con un'incidenza tripla dei fenomeni di disagio rispetto alle altre province abruzzesi. Ad aprile 2011 nella città de L'Aquila è stata riscontrata un'incidenza di sindrome da stress posttraumatica tre volte più alta rispetto a tutte le altre regioni italiane<sup>3</sup>.

Sul versante scolastico si registra un decremento di circa 2.000 alunni nel numero di iscrizioni da quando si è verificato il sisma e la riapertura di soli 5 asili nido rispetto ai 12 esistenti prima del terremoto.

Save the Children è intervenuta a L'Aquila sin dalle prime ore dopo il sisma, allestendo

quattro aree a misura di bambino in altrettante tendopoli, e ha portato avanti fino a luglio 2011 attività in favore dei minorenni, con un programma educativo realizzato in sette scuole dell'aquilano. Dall'aprile 2009 a oggi sono stati 2.600 i bambini e gli adolescenti seguiti e aiutati.

Il sisma dell'aprile 2009 ha posto le autorità italiane di fronte alla necessità di prevedere modalità di intervento a protezione dei bambini e dei ragazzi colpiti da calamità naturali. Ispirandosi alle criticità e alle buone prassi riscontrate nella gestione delle attività di protezione durante e dopo l'emergenza del terremoto, il 4 aprile 2011 si è svolto a L'Aquila il convegno *Proteggere i bambini nelle emergenze*, promosso da Save the Children Italia e organizzato in collaborazione con l'Associazione Focolare Maria Regina, Crra asl de L'Aquila, Facoltà di Psicologia dell'Università degli studi de L'Aquila e con il patrocinio del Comune de L'Aquila, del Centro servizi per il volontariato de L'Aquila e dell'Associazione italiana di psicologia.

Il Convegno, a due anni dal terremoto, è stato l'occasione per aprire un dibattito sulle modalità di collaborazione tra le diverse professionalità e i vari ambiti di intervento (sociale, sanitario, educativo scolastico, psicologico, protezione civile, ecc.) coinvolti nella gestione delle emergenze nazionali.

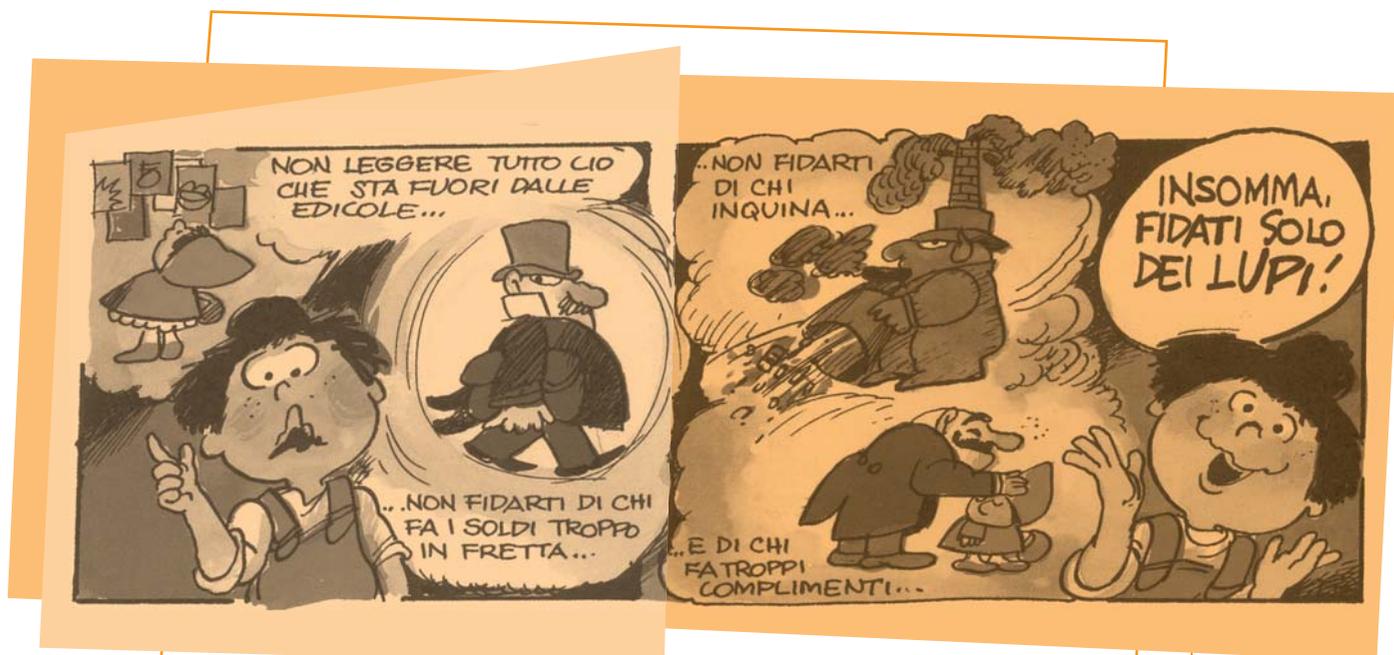
Durante il convegno è stato presentato un *vademecum in 10 punti* sulla protezione dei bambini e degli adolescenti coinvolti in situazioni di emergenza e sul rafforzamento della capacità dei minori, delle famiglie e delle comunità di prevenire e rispondere a future catastrofi naturali. Il decalogo è stato elaborato da Save the Children con un gruppo di esperti e vuole essere un primo strumento di condivisione di contenuti per arrivare a definire un protocollo operativo per la protezione dei minori in emergenza che rappresenti il riferimento nazionale per tutti gli operatori interessati.

Nelle attuali Linee guida nazionali di protezione civile non sono previsti, in genere, interventi specialistici per i bambini e ragazzi coinvolti in emergenze determinate da disastri naturali. Dalle presentazioni dei relatori e dalla discussione è emerso come siano ne-

<sup>1</sup> Fonte: Protezione Civile.

<sup>2</sup> Fonte: Piano di intervento e ricostruzione sociale del comune dell'Aquila presentato a fine 2010.

<sup>3</sup> Fonte: Ospedale pediatrico Bambino Gesù.



cessari interventi sistematici di prevenzione e riduzione dei rischi rivolti ai bambini e agli adolescenti, a partire dalle scuole, dalle famiglie, dalle comunità e come sia importante lavorare in sinergia e in coordinamento. Il confronto ha permesso di rilevare il grave gap della mancanza di un *framework* istituzionale comune.

Obiiettivo ultimo del percorso avviato con il convegno, come ribadito da tutti i relatori, è che, con il decalogo e il successivo protocollo operativo, l'Italia si doti di procedure condivise e standardizzate per la protezione dei bambini in situazioni di emergenza.

A partire da questa situazione, il decalogo promosso da Save the Children dà, per la prima volta, indicazioni specifiche per la loro protezione nel corso dell'emergenza ma anche nella fase postemergenza. Per esempio, si sottolinea che durante un'emergenza è fondamentale che, sin dai primi momenti di avvio delle operazioni di aiuto, entrino in azione esperti che si occupino per quanto possibile di proteggere i bambini dall'esposizione a eventi angoscianti e violenti; che sia previsto nell'immediato anche un supporto psicologico stabile e continuativo per i minorenni e assicurata la presenza costante di un pediatra nei Punti medici avanzati; che nelle strutture temporanee di accoglienza in emergenza sia garantita l'unità familiare; che nelle

tendopoli siano costituite delle "aree a misura di bambino".

L'ultimo punto del decalogo riguarda le attività di prevenzione: i piani comunali di protezione civile devono contenere specifiche misure per l'infanzia, gli edifici scolastici devono rispettare gli standard di sicurezza e nelle stesse scuole è necessario svolgere regolarmente attività di protezione civile.

Save the Children Italia, in collaborazione con diverse agenzie, ha avviato un primo gruppo di lavoro, formatosi già durante l'esperienza dell'emergenza legata al sisma aquilano, con il compito di definire i possibili ambiti di riflessione e di elaborare un primo schema di orientamenti.

Il gruppo di esperti ha lavorato nel corso dell'anno 2011 e, come primo atto, ha elaborato gli *Orientamenti per la protezione dei bambini e degli adolescenti nelle emergenze in Italia* che intendono fornire alcuni spunti operativi per i futuri interventi.

Questo documento è un passo intermedio fra il decalogo presentato durante il convegno de L'Aquila e la definizione di un protocollo operativo nazionale. Esso descrive alcune misure in materia di protezione dei bambini e di sostegno alle famiglie negli interventi di emergenza in Italia prima, durante e dopo le calamità naturali.

## La capacità di una comunità di attivare le proprie risorse emotive, psicologiche e sociali in caso di calamità naturale va pianificata e costruita nel tempo attraverso un processo di educazione e di consapevolezza, che raggiunga tutte le componenti sociali più deboli, bambini compresi

Se a livello internazionale esistono numerosi strumenti di orientamento degli interventi di protezione dei bambini nelle grandi emergenze derivanti da calamità naturali, il quadro di riferimento a livello italiano è ancora da definire e sistematizzare.

A livello internazionale si riconosce oggi che una chiave per mitigare i rischi e attenuare gli impatti è rappresentata dalla *resilienza* sia delle singole persone che della comunità: le tecniche per rafforzarla devono essere alla base della fase di preparazione.

Di fronte ai rischi presenti sul territorio italiano, è necessario che gli interventi specifici siano promossi secondo una strategia integrata e coordinata. Gli *Orientamenti* si propongono di offrire spunti di riflessione e di azione congiunta mettendo in primo piano i bisogni e i diritti di protezione dei bambini.

Sappiamo, infatti, che la capacità di una comunità di attivare le proprie risorse emotive, psicologiche e sociali in caso di calamità naturale, va pianificata e costruita nel tempo attraverso un processo continuo di educazione e di consapevolezza, capace di raggiungere tutte le componenti sociali più deboli (minorenni, famiglie, altri gruppi vulnerabili).

Il gruppo di esperti ha elaborato anche un documento di accompagnamento agli *Orientamenti* che raccoglie i contributi prodotti e rappresenta la sintesi contenutistica e scientifica dalla quale si è partiti per l'elaborazione degli *Orientamenti*.

Il documento intende offrire uno strumento di approfondimento tecnico delle diverse tematiche prese in considerazione dal gruppo di lavoro, ripartite nelle seguenti sezioni: 1. Area "Interventi di protezione civile"; 2. Area "Interventi educativi"; 3. Area "Interventi sanitari"; 4. Area "Interventi psicosociali".

All'interno del documento sono brevemente presentati i principi cardine stilati dai protocolli internazionali esistenti, che potrebbero orientare lo sforzo sinergico nel nostro Paese. Vittoria Ardino, presidente della Società italiana di stress traumatico, che ha contribuito al lavoro del gruppo di esperti, ha evidenziato come a livello internazionale esistano diversi protocolli di intesa e linee guida che orientano l'intervento dei professionisti e della comunità nella prevenzione e nell'assistenza a minorenni vittime di calamità naturali. Tali protocolli si sono rivelati efficaci nel mitigare i rischi di tali eventi e meritano di essere adottati e declinati anche in Italia.

Nei prossimi mesi saranno organizzati dei seminari di approfondimento con i rappresentanti istituzionali e scientifici per presentare gli *Orientamenti* e il documento; questi materiali verranno successivamente pubblicati e distribuiti nelle sedi istituzionali e non.

Il lavoro svolto intende aprire un confronto con i ministeri competenti, con il Dipartimento per la Protezione civile, con le società scientifiche nazionali e gli ordini professionali, con le associazioni più rappresentative sulla necessità di adottare un protocollo operativo (o *Linee guida nazionali per gli interventi di emergenza umanitaria a sostegno dei bambini*) che definisca le misure necessarie ad assicurare la protezione dei minori nelle emergenze e il loro coinvolgimento nelle attività di prevenzione.

## ■ QUANDO LA PATRIA NON È LA TERRA DEI PADRI

Roma,  
5 maggio 2011

Silvia Toniato

«Sono più di un milione i minori stranieri che vivono la loro infanzia e l'adolescenza in Italia. Ciascuno è portatore di un viaggio diverso. C'è chi ha raggiunto l'Italia da solo e chi con la famiglia, chi è stato spinto a lasciare il proprio Paese da necessità economiche e chi lo ha fatto perché in fuga da conflitti e persecuzioni, chi è arrivato per un'adozione internazionale e chi invece subendo condizioni estreme di sfruttamento e di tratta. C'è poi il numero sempre in crescita di bambini che nascono in Italia da genitori stranieri e che tuttavia, per la legislazione vigente, non sono riconosciuti come "cittadini" a pieno titolo, almeno fino ai diciotto anni»<sup>1</sup>.

Queste poche righe sintetizzano in maniera estremamente efficace i tratti caratteristici del fenomeno della presenza di minori stranieri in Italia, che in questi ultimi anni ha assunto dimensioni di rilievo tali da rendere necessario, nonché utile e doveroso, il tentativo di darne un quadro che sia il più completo ed esaustivo possibile: questo è l'obiettivo saliente cui si propone di rispondere con il suo *Secondo rapporto annuale* l'associazione Save the Children Italia.

Questo è stato il tema chiave dell'evento di presentazione del Rapporto, tenutosi lo scorso 5 maggio a Roma presso la Sala della Lupa di Palazzo Montecitorio e promosso dal Presidente della Camera dei deputati, Gianfranco Fini, il quale ha aperto e coordinato i lavori, cui hanno preso parte Claudio Tesauro e Valerio Neri – rispettivamente presidente e direttore generale di Save the Children Italia –, Mauro Magatti – preside della Facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano – ed Enrico Giovannini, presidente dell'Istat.

L'incontro si è svolto in presenza di alcuni studenti di Roma e Napoli. La prima edizione del Rapporto, pubblicata nel 2009, mirava a censire e sistematizzare – come ha esplicitato Valerio Neri – le informazioni quantitative e qualitative disponibili sui minori stranieri in Italia e a illustrare gli ostacoli principali che impediscono la piena realizzazione dei diritti di questi minori, in particolare il diritto alla protezione, in Italia.

Il secondo Rapporto propone un aggiornamento e l'integrazione dell'analisi realizzata l'anno precedente, strutturati in due parti principali: la prima parte si concentra sull'analisi sociologica del fenomeno minori stranieri, la seconda sulla discriminazione subita dai minori stranieri in Italia nell'esercizio dei propri diritti fondamentali. Il Rapporto esplicita alcune raccomandazioni, rivolte alle differenti istituzioni coinvolte e preposte alla garanzia dei diritti di questi minori.

La rilevanza del fenomeno della presenza di minori stranieri in Italia è resa evidente dalle cifre stesse. Nel 2010 risultano essere oltre 900mila le presenze registrate: va precisato che il dato tiene conto solamente delle cifre ufficiali, non contemplando quindi tutta la casistica, numericamente non irrilevante, dei minori non registrati, i cosiddetti "invisibili", che sono a maggior rischio di sfruttamento. Il dato fa emergere in maniera evidente la necessità di affrontare il tema della cittadinanza di questi bambini che, secondo la legge vigente, sono stranieri ma che, da un punto di vista culturale, sono italiani a tutti gli effetti: nati (o arrivati molto piccoli) e cresciuti in Italia, in una "patria" che non è "la terra dei padri".

La necessità di avviare una riflessione seria, soprattutto da parte della classe politica, circa l'estensione della cittadinanza italiana a questi bambini e ragazzi, secondo quanto riportato da Gianfranco Fini nel corso del suo intervento consentirebbe di superare la logica emergenziale che caratterizza le politiche italiane in materia di immigrazione. La concessione della cittadinanza politica a un bambino, a un ragazzo che abbia compiuto in Italia un percorso di integrazione prima dei 18 anni si qualificerebbe come strumento di contrasto alla stigmatizzazione del "diverso" e come garanzia della cittadinanza "sociale", presuppo-

<sup>1</sup> *I minori stranieri in Italia. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children. Secondo rapporto annuale*, Save the Children Italia 2010, p. 5.

sto per la fruibilità di servizi e tutele diversamente non esigibili.

Secondo quanto sancito dai principi alla base della Costituzione italiana, l'integrazione è la condivisione dei valori essenziali di una società e, al contempo, degli obiettivi di futuro e di crescita. Pertanto, nell'affrontare il tema dell'integrazione, Fini ha sottolineato altresì la necessità di individuare una "via italiana" a essa, andando oltre i limiti mostrati dai modelli sperimentati in altri Paesi. L'analisi proposta riconduce quindi il tema dell'integrazione al rapporto dialettico tra patria e nazione, laddove quest'ultima va intesa come progettualità da realizzare.

Il numero di immigrati di seconda generazione presenti nel nostro Paese in base alle stime sulle nascite (104mila bambini nati da genitori stranieri nel solo 2010) è destinato a crescere rapidamente. Il Rapporto evidenzia anche come il "sistema Italia" sia sostanzialmente sprovvisto di un piano reale di accoglienza di questi minori, a partire dal mondo della scuola, dove essi rappresentano il 7,5% degli studenti e che, nonostante i limiti del sistema e i progressivi tagli ai fondi, rimane il contesto in cui si registrano i percorsi di integrazione più riusciti. Indicatori di tali difficoltà sono, ad esempio, i dati relativi alle bocciature (gli stra-

nieri sono l'8,8% del totale alle scuole medie e salgono al 14% alle superiori) o il fatto che una parte consistente di essi si orienti a studi di secondo grado di tipo professionale (41%) e non a percorsi finalizzati a un inserimento universitario.

Il Presidente dell'Istat Enrico Giovannini, oltre a segnalare la difficoltà del sistema statistico italiano a raccogliere dati esaustivi sul fenomeno, ha sottolineato come in Italia permanga un sostanziale problema di uguaglianza tra italiani e stranieri. Il fenomeno della povertà, ad esempio, coinvolge il 13% delle famiglie italiane a fronte del 37,3% di famiglie di origine straniera: tale sproporzione è diretta conseguenza delle politiche in atto, che determinano una sostanziale disparità di trattamento costruita proprio sull'elemento della cittadinanza.

Di un sostanziale "scollamento" tra dimensione istituzionale e società civile in termini di capacità di accoglienza e integrazione dello "straniero" ha parlato anche Mauro Magatti dell'Università Cattolica di Milano: la società civile italiana ha prodotto da quindici anni a questa parte, cioè da quando il fenomeno migratorio ha iniziato a essere rilevante, un grandissimo sforzo di integrazione (un esempio su tutti: l'impegno del volontariato) che



non è stato adeguatamente valorizzato né dalle istituzioni, né dagli organi di informazione. Un apporto così significativo “dal basso” non può tuttavia essere realmente incisivo se privo di una struttura formale che lo sostenga e di mezzi per poter diventare sistema laddove manchi la legittimazione formale della cittadinanza, che sancisca, come diritti esigibili e garantiti – a fronte di doveri specifici – quelle che a oggi si configurano come esperienze e iniziative isolate.

L'evento di presentazione del secondo Rapporto sulla condizione dei minori stranieri in Italia è stato arricchito dalla partecipazione in chiusura di due testimoni diretti di percorsi di integrazione “riuscita”. Igiaba Scego, di origini somale, autrice de *La mia casa è dove sono*, vincitrice del Premio internazionale Mondello, è stata la prima scrittrice figlia di

Stato italiano, del suo status di cittadino in senso pieno.

Filo conduttore di tutti gli interventi è stato l'accento posto sulla necessità di riformare la legislazione al fine di adeguare, finalmente, il dibattito politico ai tempi di una discussione che la società civile ha già avviato e su cui ha già maturato un bagaglio di esperienze e competenze a cui le istituzioni dovrebbero ragionevolmente fare riferimento.

Come conclude il Rapporto di Save the Children, «a fronte dei cambiamenti sociali e culturali che la presenza di comunità immigrate stanziali ha portato all'interno della società, la normativa sull'accesso alla cittadinanza è rimasta ancora a un modello antiquato e ormai non congruente con la realtà attuale. [...] Di fatto l'attuale normativa rende estremamente difficoltoso per tutti gli stranieri che sono

**I grandi sforzi e le significative esperienze per l'integrazione compiute dalla società civile italiana non possono essere realmente incisivi se privi di una struttura formale che li sostenga e di mezzi, ma anche se manca la legittimazione formale della cittadinanza**

migranti ad aver vinto un premio per la letteratura italiana: trasferitasi con la famiglia in Italia negli anni '70, considera la cittadinanza italiana, acquisita in un secondo momento, una “corazza” che le ha consentito di avere accesso a opportunità altrimenti non fruibili. La Scego ha posto l'accento su quanto l'Italia abbia bisogno di nuove narrazioni, per tutti, e di un nuovo linguaggio, in grado di superare la dialettica noi/loro per costruire un senso e una visione comune del futuro che appartenga a tutti i cittadini, naturalizzati e non. Noel Felix Bugingo, arrivato in Italia a 10 anni, si occupa invece di cooperazione internazionale; ha compiuto in Italia l'intero ciclo scolastico, fino all'università, e ha ricordato con emozione il momento del giuramento sulla Costituzione che per lui ha significato il riconoscimento, da parte dello

ormai stabilizzati e che hanno avviato un processo di integrazione sul territorio ottenere un riconoscimento formale di questo processo attraverso l'acquisizione, qualora lo vogliano, della cittadinanza italiana. Tale esclusione risulta ancor più grave per tutti i minori nati in Italia o arrivati da piccoli. L'attuale normativa non riconosce i legami sociali e culturali che questi minori hanno con il nostro Paese ma anzi li costringe a vivere formalmente da stranieri sino al raggiungimento della maggiore età, rischiando così di produrre un crescente senso di estraniamento dal loro contesto di vita tale da compromettere il loro processo di integrazione e di inserimento sociale. In una società multi-culturale come quella italiana odierna, l'adesione alla vita sociale e culturale del Paese dovrebbe costituire l'elemento principale per l'acquisto della cittadinanza»<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 96.

# RASSEGNA NORMATIVA

ottobre 2010 - febbraio 2011



a cura di Tessa Onida

LA RASSEGNA NORMATIVA SEGNALE alcune delle principali novità giuridiche che riguardano i minori di 18 anni e il contesto sociale in cui essi crescono. I commenti sono suddivisi per aree tematiche, individuate in base ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (di seguito Crc) e suoi Protocolli così come proposti dal Comitato Onu, e sono strutturati in maniera tale da mettere in evidenza le principali novità normative che, di volta in volta, si presentano nell'ambito del diritto minorile ai vari livelli: internazionale, nazionale e regionale.

I criteri sulla cui base viene deciso quali novità giuridiche commentare sono essenzialmente due, tra di loro complementari: il valore della norma sotto il profilo della gerarchia delle fonti e l'impatto sociale che essa è destinata a produrre. Per tali motivi sono analizzati anche quegli atti, come le circolari ministeriali, che a volte sono particolarmente idonei a descrivere gli orientamenti adottati dai vari enti, anche se non sono vere fonti giuridiche valevoli erga omnes. Gli stessi criteri guidano la selezione a livello internazionale, con riguardo sia al fatto che la normativa sia vincolante per gli Stati ai quali è diretta, sia al tema trattato anche se in atti che per loro natura non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati.

Le norme qui commentate sono reperibili nel Catalogo giuridico del portale minori.it, all'indirizzo [opac.minori.it/EOSWEB/OPAC](http://opac.minori.it/EOSWEB/OPAC)



## NORMATIVA INTERNAZIONALE

### Consiglio d'Europa

Misure speciali di protezione  
[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Committee of Ministers, Declaration CM(2010)133 final, The Strasbourg declaration on Roma adopted on 20 October 2010

Con la Dichiarazione del 20 ottobre 2010, i rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'Unione Europea e della comunità rom riuniti a Strasburgo ribadiscono – dopo averne condannato ogni forma di discriminazione – la necessità di garantire uguaglianza, libertà e altri diritti umani fondamentali ai rom, ai sinti, ai kalé e, in generale, a tutti i nomadi che si è soliti identificare come zingari. Difatti, il superamento dell'emarginazione economica e sociale che, a oggi, riguarda ancora questi gruppi rappresenta un passaggio essenziale per giungere a una società democratica realmente disposta ad accettare le diversità e a viverle come una risorsa e non solo come un problema. Inoltre, non bisogna dimenticare che il piano di azioni previsto nella Dichiarazione – che coinvolge il Consiglio d'Europa, l'UE e i governi nazionali – finalizzato a migliorare l'integrazione economica e sociale di questi gruppi in Europa è di grande rilevanza anche perché idoneo a rafforzare lo sviluppo economico degli Stati nei quali essi vivono. In questo piano vengono elencati i

principi guida che gli Stati membri devono perseguire e le misure che gli stessi devono adottare per tutelare adeguatamente i diritti dei rom in Europa. Fra i primi si segnalano, per importanza, i principi di non discriminazione, di cittadinanza e il riconoscimento e la tutela dei diritti delle donne e dei bambini nomadi (per i quali ormai appare indispensabile la creazione di politiche di intervento per assicurare loro una crescita corretta ed evitare una devianza che dia luogo a risposte di tipo sanzionatorio e custodialistico).

Tra le misure da adottare per rendere più efficaci i citati principi, il Consiglio d'Europa indica quelle finalizzate a concedere ai rom legalmente soggiornanti nel territorio l'accesso ai documenti di identificazione nazionale; la promozione e la partecipazione sia in politica che nella vita sociale e la partecipazione di rappresentanti rom in meccanismi decisionali che direttamente li riguardano. Tra le misure indicate come prioritarie vi sono la garanzia di una maggiore parità nell'accesso al lavoro e alla formazione professionale, in conformità a quanto stabilito dal diritto internazionale, e una parità più effettiva anche per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e all'assistenza legale accompagnata alla possibilità di procedere legalmente ed efficacemente in casi di presunta violenza razziale, o per altri reati, commessi contro la minoranza rom. A questo fine, nella Dichiarazione è contenuto un programma di formazione europea per oltre un migliaio di mediatori e avvocati rom che forniscano consulenza legale e amministrativa alle comunità. Per quanto concerne l'educazione, il Consiglio chiede che siano previsti dei programmi appositamente studiati per bambini rom fino dalla scuola materna per assicurare la frequenza scolastica anche facendo uso di assistenti scolastici e mediatori adeguatamente formati e si chiede, inoltre, agli Stati membri di adottare misure per promuovere la conoscenza della storia, della cultura e delle lingue dei rom.

Si individuano anche azioni per tutelare e promuovere la parità di genere delle ragazze rom all'interno delle loro comunità e più in generale nella società, proteggendole soprattutto contro la violenza sessuale e la tratta. Ogni azione indicata dalla Dichiarazione del Consiglio dovrà necessariamente essere accompagnata da azioni antidiscriminatorie, per

combattere ogni forma di odio razziale, incoraggiando i mezzi di comunicazione di massa a trattare in modo responsabile e, soprattutto equo, le questioni che riguardano i rom, ed evitando di incentivarne gli stereotipi negativi. Questo richiamo del Consiglio d'Europa è rivolto anche alle autorità, siano esse di livello statale, regionale o locale, perché, in certe occasioni, ci sono state espressioni suscettibili di produrre l'effetto di legittimare, diffondere o promuovere l'odio razziale verso i gruppi etnici oggetto della Dichiarazione, rafforzando i sentimenti di xenofobia e intolleranza.

**Committee of Ministers, Guidelines  
on child-friendly justice adopted  
on 17 November 2010**

Con le Linee guida in oggetto, il Consiglio d'Europa mette a punto nuovi orientamenti e regole a livello europeo sulla materia della giustizia che ogni Stato membro dovrà assicurare e adottare nei casi in cui minori di 18 anni siano coinvolti nel sistema giudiziario sia civile che penale o amministrativo (quindi sia quando il minore abbia infranto la legge o sia vittima di un reato, che quando, ad esempio, sia coinvolto nel processo di separazione dei propri genitori) allo scopo di assicurare un'effettiva implementazione dei diritti e dei principi enunciati nella Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

Il fine delle Linee guida è quello di contribuire a creare un sistema giudiziario più corretto e favorevole che garantisca il rispetto dei diritti di bambini e adolescenti. Le indicazioni e i principi descritti nelle Linee guida devono essere applicati tenendo conto del grado di maturità e di comprensione del minore e le circostanze dei singoli casi. In particolare, si chiede che il sistema di giustizia sia accessibile, abbia tempi certi e rapidi, tenga conto dell'età dei minori coinvolti, sia adattato e focalizzato alle loro specifiche esigenze, dia garanzia di un giusto processo e assicuri il diritto a essere ascoltato, alla partecipazione attiva al processo e alla comprensione di ciò che esso concerne, assicuri il diritto all'informazione (sia i bambini che i loro genitori devono avere fornite informazioni circa i diritti dei bambini a essere trattati in modo equo e corretto),

Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento del 20 dicembre 2010, n. 1259 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, pubblicato in GUUE del 29 dicembre 2010, L 343

L'approvazione del Regolamento 1259 da parte del Consiglio dell'Unione Europea (adottato a seguito del ricorso di Lussemburgo da alcuni Stati dell'Unione che a oggi sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Francia, Italia, Lettonia, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria; gli altri Stati mantengono comunque il diritto di aderirvi in futuro) ha per oggetto la procedura di "cooperazione rafforzata" nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e, come scopo dichiarato, quello di contribuire alla creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone». Questo grazie all'istituzione di un quadro giuridico europeo unico, chiaro e completo in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale negli Stati membri partecipanti in modo da garantire, ai cittadini europei di diversa nazionalità che intendano separarsi o divorziare, soluzioni adeguate per quanto concerne la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità. Ciò impedirà il riproporsi di casi in cui i coniugi si affrettano per domandare il divorzio per primi al fine di scegliere lo Stato con l'ordinamento giuridico a loro più favorevole per portare avanti la battaglia legale nei confronti dell'altro coniuge.

Con questo intendimento, siccome la normativa vigente non prevedeva alcun margine di scelta, per quanto riguarda la determinazione della legge applicabile al divorzio, la nuova disciplina introdotta dal regolamento in commento riconosce ai coniugi la possibilità di scegliere, anche in anticipo, la legge che eventualmente sarà chiamata a regolare la loro separazione o il loro divorzio. Nel regolamento, infatti, i coniugi possono designare, di comune accordo, la legge da applicare al divorzio e alla separazione personale scegliendo tra la legge dello Stato di residenza abituale al momento della conclusione dell'accordo, la legge dell'ultima residenza (a patto che almeno uno dei due vi risieda ancora), la

legge dello Stato di uno dei coniugi nel momento di conclusione dell'accordo, o, infine, la legge del foro.

Nel caso in cui i coniugi non determinino tramite accordo la legge applicabile, il divorzio e la separazione personale saranno disciplinati invece dalla legge dello Stato della residenza abituale dei coniugi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, o in mancanza, dell'ultima residenza abituale dei coniugi (sempre che tale periodo non si sia concluso più di un anno prima che fosse adita l'autorità giurisdizionale) o ancora dello Stato di cui i due coniugi sono cittadini nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, o, in mancanza, dello Stato in cui è adita l'autorità giurisdizionale. Deve comunque essere precisato che alcune materie rimangono escluse dalla possibilità di accordo dei coniugi sulla legge applicabile: quelle relative all'annullamento del matrimonio; agli obblighi di mantenimento; alla responsabilità verso i figli; agli effetti patrimoniali del matrimonio; ai trust o alle successioni; e alla capacità giuridica delle persone fisiche.

Finora, l'assenza di norme omogenee dell'Unione in questa materia era evidente quando si applicava la norma nazionale in presenza di implicazioni transnazionali: infatti, mentre alcuni Stati membri determinavano la legge applicabile attraverso una serie di criteri di collegamento come, per esempio, la cittadinanza dei coniugi, garantendo così che il procedimento fosse disciplinato dall'ordinamento giuridico dello Stato con cui i coniugi avevano il legame più stretto, altri Stati, al contrario, applicavano in modo sistematico alle procedure di divorzio la legislazione nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza dei coniugi.

Infine, deve essere sottolineato il grande rilievo di questo nuovo regolamento nei riguardi dei figli nati dalle coppie miste. Infatti, se è vero che il regolamento attutisce il problema della semplificazione delle procedure per accelerare l'iter per la separazione o del divorzio, il punto più difficile da affrontare è quello dell'affidamento dei figli coinvolti: la conflittualità da parte dei genitori sul bambino piccolo o sull'adolescente diventa un dramma quando uno dei due coniugi vuole tornare nel proprio Paese portando con sé i figli e poter organizza-

ter dove si prevede il divieto di licenziamento delle lavoratrici per il periodo che va dall'inizio della gravidanza ad almeno sei mesi dopo il termine del congedo di maternità (il legislatore italiano già vieta il licenziamento fino a che il bambino non abbia compiuto un anno di vita); e così è per il diritto della lavoratrice madre a riprendere il proprio lavoro o a essere reintegrata in un posto di lavoro equivalente alla fine del periodo di congedo per maternità definito ai sensi dell'articolo 11, punto 2, lettera c) come «un posto identico a quello precedente, in termini di retribuzione e di mansioni, ovvero, qualora ciò non sia possibile, un posto analogo, corrispondente alle qualifiche e alla retribuzione della lavoratrice».

Nondimeno, nella proposta in oggetto ci sono anche previsioni innovative per la legislazione italiana come quelle volte a consentire ai lavoratori – siano essi di sesso maschile o femminile – di conciliare meglio la loro vita professionale e familiare e, quindi, in ultima analisi, di porre anche le basi per un'autentica parità di genere. A questo proposito, il Parlamento chiede agli Stati membri che non hanno ancora introdotto un congedo di paternità retribuito e non trasferibile di farlo per promuovere la partecipazione paritaria di entrambi i genitori all'esercizio dei diritti e delle responsabilità familiari. Secondo il Parlamento, infatti, è essenziale che gli uomini abbiano diritto a un congedo di paternità retribuito, concesso secondo modalità equivalenti a quelle del congedo di maternità, tranne per quanto riguarda la durata. E sulla base di questa convinzione che, peraltro, si estende anche alle coppie non sposate, il Parlamento propone di introdurre l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere ai lavoratori di sesso maschile, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici, un diritto individuale e non trasferibile al congedo di paternità che non faccia perdere loro nessun diritto inerente al lavoro. In concreto la proposta è di far beneficiare i padri di un autonomo periodo di assenza di almeno due settimane da utilizzare nel periodo in cui opera il congedo obbligatorio per maternità il cui periodo minimo, secondo il Parlamento, dovrebbe essere aumentato da 14 settimane (previste dalla vecchia legislazione europea)

a 20 settimane. In questo senso la legislazione italiana è all'avanguardia perché prevede già un periodo di cinque mesi di astensione obbligatoria dal lavoro per le lavoratrici gestanti, puerpere, o in periodo di allattamento. Tuttavia altrettanto non può essere detto per il trattamento economico da applicare alle lavoratrici in questo periodo: il Parlamento propone di portarlo al 100% mentre, attualmente, la legge italiana prevede che sia pari solo all'80% dell'ultima retribuzione (con l'integrazione al 90 o al 100% che alcuni contratti collettivi pongono a carico del datore di lavoro).

La proposta del Parlamento in commento invita, altresì, gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie affinché le lavoratrici possano scegliere liberamente quando fruire del periodo non obbligatorio del congedo di maternità, se prima o dopo il parto; e ciò, fatte comunque salve le disposizioni o prassi nazionali esistenti che fissano un numero massimo di settimane prima del parto.

Una tutela speciale è poi proposta per l'assistenza di figli con disabilità che, come noto, rappresenta un'autentica sfida per le lavoratrici madri alle quali dovrebbero essere riconosciute tutele più ampie dagli Stati; infatti, la maggiore vulnerabilità delle lavoratrici che hanno figli affetti da questo problema esige che venga concesso loro un congedo di maternità supplementare, la cui durata minima dovrebbe essere fissata nella direttiva con un periodo totale di congedo di maternità e prolungato di almeno otto settimane dopo il parto in caso di neonato disabile.

Infine, il Parlamento precisa che gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per assicurare che le disposizioni della direttiva in materia di congedo di maternità e di congedo di paternità si applichino anche in caso di adozione di bambini di età inferiore ai 12 mesi allo scopo di aiutare i lavoratori a conciliare la loro vita professionale e familiare, potendo godere degli stessi diritti di un genitore naturale. Gli Stati membri sono inoltre chiamati a incoraggiare i datori di lavoro a prendere tutte le misure efficaci, anche attraverso accordi o contratti collettivi, per evitare qualunque discriminazione nei confronti delle donne per motivi di gravidanza, maternità o congedo di adozione.

Consiglio europeo, Regolamento del 20 dicembre 2010, n. 1259 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, pubblicato in GUUE del 29 dicembre 2010, L 343

L'approvazione del Regolamento 1259 da parte del Consiglio dell'Unione Europea (adottato a seguito del ricorso di Lussemburgo da alcuni Stati dell'Unione che a oggi sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Francia, Italia, Lettonia, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria; gli altri Stati mantengono comunque il diritto di aderirvi in futuro) ha per oggetto la procedura di "cooperazione rafforzata" nel settore della legge applicabile in materia matrimoniale e, come scopo dichiarato, quello di contribuire alla creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone». Questo grazie all'istituzione di un quadro giuridico europeo unico, chiaro e completo in materia di legge applicabile al divorzio e alla separazione personale negli Stati membri partecipanti in modo da garantire, ai cittadini europei di diversa nazionalità che intendano separarsi o divorziare, soluzioni adeguate per quanto concerne la certezza del diritto, la prevedibilità e la flessibilità. Ciò impedirà il riproporsi di casi in cui i coniugi si affrettano per domandare il divorzio per primi al fine di scegliere lo Stato con l'ordinamento giuridico a loro più favorevole per portare avanti la battaglia legale nei confronti dell'altro coniuge.

Con questo intendimento, siccome la normativa vigente non prevedeva alcun margine di scelta, per quanto riguarda la determinazione della legge applicabile al divorzio, la nuova disciplina introdotta dal regolamento in commento riconosce ai coniugi la possibilità di scegliere, anche in anticipo, la legge che eventualmente sarà chiamata a regolare la loro separazione o il loro divorzio. Nel regolamento, infatti, i coniugi possono designare, di comune accordo, la legge da applicare al divorzio e alla separazione personale scegliendo tra la legge dello Stato di residenza abituale al momento della conclusione dell'accordo, la legge dell'ultima residenza (a patto che almeno uno dei due vi risieda ancora), la

legge dello Stato di uno dei coniugi nel momento di conclusione dell'accordo, o, infine, la legge del foro.

Nel caso in cui i coniugi non determinino tramite accordo la legge applicabile, il divorzio e la separazione personale saranno disciplinati invece dalla legge dello Stato della residenza abituale dei coniugi nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, o in mancanza, dell'ultima residenza abituale dei coniugi (sempre che tale periodo non si sia concluso più di un anno prima che fosse adita l'autorità giurisdizionale) o ancora dello Stato di cui i due coniugi sono cittadini nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale, o, in mancanza, dello Stato in cui è adita l'autorità giurisdizionale. Deve comunque essere precisato che alcune materie rimangono escluse dalla possibilità di accordo dei coniugi sulla legge applicabile: quelle relative all'annullamento del matrimonio; agli obblighi di mantenimento; alla responsabilità verso i figli; agli effetti patrimoniali del matrimonio; ai trust o alle successioni; e alla capacità giuridica delle persone fisiche.

Finora, l'assenza di norme omogenee dell'Unione in questa materia era evidente quando si applicava la norma nazionale in presenza di implicazioni transnazionali: infatti, mentre alcuni Stati membri determinavano la legge applicabile attraverso una serie di criteri di collegamento come, per esempio, la cittadinanza dei coniugi, garantendo così che il procedimento fosse disciplinato dall'ordinamento giuridico dello Stato con cui i coniugi avevano il legame più stretto, altri Stati, al contrario, applicavano in modo sistematico alle procedure di divorzio la legislazione nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza dei coniugi.

Infine, deve essere sottolineato il grande rilievo di questo nuovo regolamento nei riguardi dei figli nati dalle coppie miste. Infatti, se è vero che il regolamento attutisce il problema della semplificazione delle procedure per accelerare l'iter per la separazione o del divorzio, il punto più difficile da affrontare è quello dell'affidamento dei figli coinvolti: la conflittualità da parte dei genitori sul bambino piccolo o sull'adolescente diventa un dramma quando uno dei due coniugi vuole tornare nel proprio Paese portando con sé i figli e poter organizza-

re in anticipo l'eventuale rottura del rapporto potrà incoraggiare soluzioni meno precipitose e più "pacifiche" con la conseguenza del minore disagio per lo sviluppo psicologico dei figli coinvolti.

**Parlamento europeo, Risoluzione del 19 gennaio 2011, n. P7\_TA (2011)13. Adozione internazionale nell'Unione Europea**

Nella Risoluzione 13/2011, il Parlamento europeo, pur riconoscendo che in materia di adozione la competenza spetta ai singoli Stati, ha ritenuto opportuno invitare gli Stati membri a esaminare la possibilità di coordinare a livello europeo la normativa che regola l'istituto dell'adozione internazionale. La Carta europea dei diritti fondamentali, divenuta vincolante con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009 prevede, all'art. 24, che «i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere» e, all'art. 3, che la «tutela dei diritti del minore» è uno degli obiettivi dell'Unione e ciò spiega l'invito agli Stati a compiere un passo che può migliorare significativamente le procedure per l'adozione internazionale. Del resto, la strada su cui il Parlamento sollecita gli Stati a muoversi è quella già intrapresa con le convenzioni internazionali che si occupano della tutela dei minori e delle responsabilità dei genitori tra le quali, limitandosi all'ambito europeo, spiccano, per importanza, la Convenzione europea in materia di adozione del 1967 (che già mirava ad armonizzare le legislazioni degli Stati nelle ipotesi che si verificasse lo spostamento di un minore da un Paese all'altro) e la Convenzione sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali del 1993 (nota come Convenzione de L'Aja).

L'idea che persegue il Parlamento europeo con la risoluzione in commento è che, nei limiti del possibile, occorra dare priorità all'adozione di un bambino nel suo Paese di origine; infatti, l'adozione di un bambino in un Paese diverso da quello in cui è nato comporta per lui un cambiamento personale e relazionale più difficile da superare di quello che deve affrontare un bambino che viene adottato nel suo stesso Paese. Tuttavia, quando si deve,

nell'interesse del minore, ricorrere all'adozione internazionale per garantirgli il diritto a crescere in una famiglia, è fondamentale che esista un quadro normativo in grado di garantire trasparenza e, anche grazie alle organizzazioni che operano nel settore, una corretta valutazione delle situazioni riguardanti i bambini di cui si chiede l'adozione in modo da scongiurare il fenomeno della tratta dei minori. A questo proposito, il Parlamento europeo chiede alle istituzioni dell'Unione Europea di svolgere un ruolo più attivo in seno alla Conferenza de L'Aja sul tema dei bambini abbandonati per «migliorare, semplificare e agevolare le procedure di adozione internazionale», eliminando gli inutili intralci burocratici ancora esistenti per rispetto dei diritti dei bambini provenienti da Paesi non facenti parte dell'Unione Europea.

L'aspetto maggiormente innovativo e, quindi, più interessante della risoluzione è soprattutto quello dell'invito, attraverso il coordinamento a livello europeo delle leggi,



delle prassi, delle strategie e delle politiche in tema di adozione internazionale, a creare uno “standard europeo”. In questo senso possono essere lette le sollecitazioni che il Parlamento rivolge agli Stati membri affinché cerchino di riconoscere le implicazioni psicologiche, emozionali, fisiche e socioeducative che si possono verificare quando un bambino viene allontanato dal proprio luogo di origine; di riferire, da parte delle autorità nazionali competenti del Paese presso cui il minore è stato preso in adozione, allo Stato membro di origine sullo sviluppo del minore che è stato oggetto di adozione internazionale; e di prestare una particolare attenzione ai bambini che nel Paese di origine versano in particolare disagio perché malati o disabili in istituti. Infine, il Parlamento sollecita gli Stati membri a riservare attenzione ai documenti inerenti l'adozione, in particolar modo ai certificati di nascita, per contrastare il fenomeno del traffico dei minori poiché a oggi nell'Unione i minori sono vittime di tratta per numerosi scopi illegali che vanno dall'adozione internazionale alla prostituzione, dal lavoro illegale all'accattonaggio per strada o al matrimonio forzato.

#### Misure generali di applicazione [artt. 4, 42 e 44.6]

Commissione europea, Comunicazione del 15 febbraio 2011, COM(2011) 60, Programma UE per i diritti dei minori

Le comunicazioni sono lo strumento giuridico che, caratterizzandosi per non avere forme e contenuti vincolanti (tanto da essere oggetto di diversi tentativi di classificazione), è spesso utilizzato dalla Commissione per interloquire su temi di interesse generale con le altre istituzioni dell'Unione. In particolare, la Comunicazione COM(2011) 60 appartiene alla categoria delle comunicazioni che sono finalizzate ad alimentare il dialogo su materie sulle quali l'Unione si prepara ad adottare veri e propri atti normativi e, quindi, ad anticipare agli Stati e agli operatori le situazioni giuridiche dove l'UE si appresta a intervenire. È in questo senso che deve essere letta l'importanza della Comunicazione in oggetto. Con

la stessa, infatti, la Commissione rendendo pubblico il programma in materia di diritti dei minori spinge, di fatto, gli Stati membri – i quali, peraltro, hanno tutti e 27 ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo – a costruire, ognuno nel proprio Stato, un sistema normativo comune in questo settore. Passando più specificatamente all'analisi del testo della Comunicazione deve essere ricordato, preliminarmente, quanto proclamato dall'art. 24 della Carta dell'Unione Europea che è un'autentica stella polare a cui devono ispirarsi gli Stati quando adottano norme in tema di minori: l'interesse superiore del minore deve sempre essere considerato prevalente. È infatti partendo da questa affermazione che devono essere intese le 11 misure e azioni delineate in questo documento dalla Commissione le quali vanno, chiaramente, a chiedere delle modifiche di ordine giuridico alle autorità competenti dei singoli Paesi dell'UE. In particolare, nel programma in cui l'Unione si fa promotore e garante del rispetto delle disposizioni della Carta UE e della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, si prevede una concreta serie di interventi in settori in cui l'Unione può realmente essere portatrice di un valore aggiunto. Tali settori sono quelli di una giustizia a misura di minore, della protezione dei minori in situazioni di vulnerabilità, del contrasto della violenza sui minori, sia all'interno che all'esterno dell'UE. Inoltre, sempre con lo stesso fine, la Commissione ha predisposto degli orientamenti operativi per i suoi servizi affinché esaminino l'impatto delle singole iniziative sui diritti fondamentali, inclusi, ovviamente, i diritti dei minori. Tali orientamenti operativi, infatti, riguardano tutte le questioni affrontate nella “check-list diritti fondamentali” cui fa riferimento la strategia per un'attuazione effettiva della Carta.

Le azioni previste dalla Comunicazione, che la Commissione si impegna a promuovere, sono: 1) adottare entro il 2011 una proposta di direttiva sui diritti delle vittime che innalzi il livello di protezione delle vittime vulnerabili, tra cui i minori; 2) presentare nel 2012 una proposta di direttiva in materia di garanzie speciali per i minori indagati o imputati vulnerabili; 3) rivedere entro il 2013 la normativa UE che agevola il riconosci-

mento e l'esecuzione delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale, in modo da garantire che le stesse siano riconosciute ed eseguite quanto prima nell'interesse dei figli, eventualmente stabilendo norme minime comuni; 4) favorire l'uso delle direttive del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 su una giustizia a misura dei bambini, e integrandole nei futuri strumenti giuridici del settore della giustizia civile e penale; 5) sostenere e incoraggiare l'attività di formazione per giudici e altri professionisti a livello europeo sui modi per favorire una partecipazione ottimale dei minori al sistema giudiziario; 6) promuovere lo scambio di buone pratiche e una migliore formazione rivolta a tutori, autorità pubbliche e a quanti operano a stretto contatto con i minori non accompagnati per gli anni 2011-2014; 7) prestare particolare attenzione ai minori nell'ambito del quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei rom, che sarà adottato nella primavera 2011, e promuovere soprattutto un uso più efficiente dei fondi strutturali per favorire l'integrazione dei rom; 8) incoraggiare e sostenere fermamente tutti gli Stati membri affinché provvedano ad attivare quanto prima la linea di assistenza telefonica diretta 116 000 per minori scomparsi e i meccanismi di allarme per i minori; 9) aiutare gli Stati membri e le altre parti interessate a potenziare la prevenzione, a rendere i minori più responsabili e partecipi per poter beneficiare al massimo delle tecnologie on line, e a contrastare il cyberbullismo, l'esposizione a contenuti dannosi e altri rischi connessi alla navigazione in rete, e la cooperazione con l'industria incentrata sulle iniziative di autoregolamentazione (2009-2014); 10) l'Unione continuerà ad attuare gli orientamenti dell'UE in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino del 2007 improntati alla lotta contro tutte le forme di violenza sui minori e procederà a valutarne l'attuazione. Inoltre attuerà gli orientamenti dell'Unione Europea sui bambini e i conflitti armati basandosi sulla strategia di attuazione rivista nel 2010; 11) infine, nel 2011 la Commissione aprirà su "Europa" uno sportello unico per facilitare la comunicazione con bambini e ragazzi di tutte le età e informarli circa i loro diritti.

#### Attività educative, culturali e di svago [artt. 28, 29 e 31]

Commissione europea. Comunicazione del 17 febbraio 2011, COM(2011)66. Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori

Con questa Comunicazione, la Commissione europea avvia, per la prima volta, un piano d'azione volto ad assicurare a ogni bambino in età prescolare (in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea l'istruzione obbligatoria inizia all'età di 5 o 6 anni) una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva". Ciò perché, come ha spiegato Androulla Vassiliou, Commissario europeo responsabile per l'istruzione, la cultura, il multilinguismo e la gioventù, investendo nell'educazione e nella cura della prima infanzia (Early Childhood Education and Care - Ecec), quindi nel momento in cui i minori gettano le basi per ogni futura forma di apprendimento, s'investe anche sul futuro dell'Europa stessa. Infatti, porre le basi per un positivo sviluppo personale aiutando i bambini a superare, fin dalla più tenera età, le situazioni di disagio in cui si possono trovare (in Europa vi sono circa 19 milioni di bambini con meno di 6 anni e, di questi, 1 su 5 è esposto al rischio di povertà), significa conseguire due importantissimi risultati: creare le premesse per avere, in futuro, una forza lavoro fortemente qualificata in grado di contribuire ai prossimi cambiamenti tecnologici e quindi di garantire un ruolo da protagonista all'Unione Europea nello sviluppo economico mondiale, e ottenere un sicuro risparmio di risorse, visto che un'educazione prescolastica valida è nettamente più efficace degli interventi che si possono effettuare successivamente. Pertanto, una buona educazione e cura della prima infanzia oltre a essere uno strumento più efficace per la crescita di bambine e bambini, permette anche un futuro risparmio di denaro. Infatti essa, oltre a dare ai giovani dell'Unione opportunità migliori per la loro vita sia personale che lavorativa, comporta anche per i contribuenti costi inferiori rispetto a quelli che sarebbero chiamati a sostenere per l'assistenza sanitaria e i servizi ospedalieri, i corsi di recupero scolastico, il welfare e l'ordine

pubblico. È per questo che la Commissione, nonostante questa sia una materia che rientra essenzialmente nella competenza degli Stati membri, ha adottato una Comunicazione che vuole rispondere alle richieste degli Stati (nel maggio 2009 hanno approvato il Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione per verificare i progressi realizzati nell'UE, migliorare l'accesso all'educazione precoce e ai servizi educativi per l'infanzia, e infine, identificare le pratiche migliori) di avviare un processo di cooperazione sull'Ecec al fine di offrire, a tutti, l'accesso all'educazione e alla cura dell'infanzia nonché migliorare la qualità dell'offerta mediante servizi ben integrati e fondati su una visione comune. Certamente già oggi è possibile ritrovare alcuni esempi di pratiche ottimali Ecec all'interno degli Stati membri dell'Unione ma, adesso, la Commissione si propone di aiutare gli Stati membri a identificare, analizzare e diffondere le forme di intervento Ecec più efficaci per trasporle nei vari contesti nazionali. In questo senso le proposte della Commissione prevedono: l'accesso universale a un'educazione prescolastica

di qualità, basata su finanziamenti stabili e sulla buona governance; un approccio integrato all'istruzione e ai servizi educativi per l'infanzia che tenga conto dei bisogni dei bambini in modo onnicomprensivo; curricoli adattati all'età che presentino il giusto equilibrio tra le abilità più tecniche e quelle trasversali; una maggiore attenzione alla "professionalizzazione" del personale assicurando qualifiche, salari e condizioni di lavoro appropriati; sistemi di garanzia della qualità e standard al fine di monitorare i progressi.

Le proposte della Commissione saranno discusse a maggio dai Ministri dell'istruzione dell'UE i quali indicheranno gli obiettivi più urgenti d'intervento, mentre la Commissione incoraggerà lo scambio di idee e di conoscenze a partire dalle politiche che risulteranno più efficaci. La Commissione, inoltre, definirà le priorità per gli investimenti nell'ambito dell'educazione e della cura della prima infanzia attraverso il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale nonché facendo leva sul programma di apprendimento permanente e sul settimo Programma quadro di ricerca e sviluppo.



## NORMATIVA NAZIONALE

Attività educative, culturali e di svago  
[artt. 28, 29 e 31]

Legge 8 ottobre 2010, n. 170, Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico, pubblicata in GU 18 ottobre 2010, n. 244

Entra in vigore la legge sul tema dei disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico con l'obiettivo di dettare una disciplina specifica per le diverse forme di disturbi dell'apprendimento e, in particolare, per la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia. Questi ultimi infatti, ostacolando la capacità di lettura, di scrittura e di calcolo, complicano fortemente il percorso scolastico dei bambini e, se trascurati, possono comportare una concreta limitazione anche allo svolgimento di alcune normali attività della vita quotidiana. Si deve, innanzitutto, evidenziare che con essa il legislatore ha colmato un "vuoto legislativo" che riguardava i soggetti affetti da disturbi specifici dell'apprendimento (d'ora innanzi Dsa): infatti, a essi non potevano essere applicate le disposizioni della legge 104/1992 (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*) perché le patologie in discorso interessano soggetti dotati di «capacità cognitive adeguate» e privi di «patologie neurologiche e di deficit sensoriali». Del resto la stessa dottrina medica afferma che i Dsa non rappresentano una malattia da cui guarire ma, piuttosto, un impedimento all'apprendimento di cui è possibile ridurre gli effetti: questi soggetti se correttamente aiutati hanno la possibilità di apprendere in modo complessivamente soddisfacente nonostante le difficoltà. Finora, alla mancanza di una specifica normativa di livello statale che disciplinasse questo tema era stato posto rimedio con l'attività legislativa di alcune Regioni e l'applicazione di alcune norme di carattere generale che, adeguatamente interpretate, potevano offrire un aiuto anche per i bambini e i ragazzi colpiti da Dsa. È in

questo modo che la legislazione scolastica già esistente, quando adeguatamente applicata, ha offerto delle possibilità per assicurare ai dislessici pari opportunità. Tuttavia, era evidente che fosse necessaria una normativa nazionale specifica per garantire concretamente, e su tutto il territorio italiano, un aiuto specifico a tutti gli affetti da Dsa come richiesto dall'art. 3 della Carta costituzionale che, al secondo comma, stabilisce che è compito della Repubblica «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana». Infatti, finora, a causa dell'assenza di una legge nazionale specifica la scuola non era obbligata a prendersi carico del problema mentre adesso sono proprio le scuole d'ogni ordine e grado (comprese le scuole dell'infanzia) ad avere il compito di garantire il diritto all'istruzione e i necessari supporti a chi è affetto da Dsa, ma anche e soprattutto quello di prevenire i pericolosi blocchi nell'apprendimento dovuti alle maggiori difficoltà che questi soggetti incontrano nello studio. La legge indica diversi modi per ridurre i disagi formativi ed emozionali degli alunni affetti da Dsa e sviluppare le loro potenzialità per raggiungere il successo scolastico anche utilizzando misure educative e didattiche di supporto come l'introduzione di strumenti d'apprendimento alternativi che favoriscano la comunicazione verbale al posto di quella scritta, l'uso di tecnologie informatiche e l'assegnazione di tempi più lunghi per l'esecuzione delle verifiche scolastiche a causa della difficoltà di decodifica dei testi. La legge disciplina altri due aspetti molto importanti che tra loro possono considerarsi collegati: quello della diagnosi dei soggetti con Dsa e quello della formazione della scuola e degli insegnanti. È compito della scuola attivare, previa comunicazione alle famiglie, interventi idonei a individuare i casi sospetti di Dsa nel minor tempo possibile con l'ausilio degli specialisti del Servizio sanitario nazionale; viene altresì stabilito che i disturbi specifici dell'apprendimento possono essere diagnosticati anche presso strutture convenzionate o da specialisti per consentire una maggiore tempestività degli interventi nei casi sospetti di Dsa ed evitare lunghe liste di attesa. Circa la formazione del personale nelle scuole (il finanziamento è

di un milione di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011), la legge mira all'organizzazione di un efficiente corpo docenti e dirigenti (e di genitori informati) sensibile e preparato alle problematiche collegate alle Dsa che riesca a mettere in grado gli insegnanti di conoscere la materia e, quindi, di riconoscere i casi che gli si presentano e individuare precocemente le strategie da applicare caso per caso. Al fine di assicurare la collaborazione dei genitori con figli che rientrano nelle categorie descritte è garantita loro la possibilità di usufruire d'orari di lavoro flessibili. Naturalmente la legge in commento fa salve, all'articolo 8, le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome che dovranno entro tre mesi dalla data d'entrata in vigore della legge provvedere a dare attuazione alle disposizioni della legge stessa.

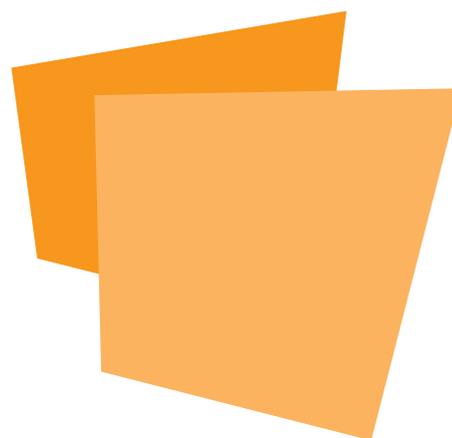
#### Attività educative, culturali e di svago [artt. 28, 29 e 31]

Legge 4 novembre 2010, n. 183, Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, pubblicata in GU 9 novembre 2010, n. 262, S.O

La legge 183/2010 contiene disposizioni che interessano tematiche diverse, anche eterogenee, fra le quali ci pare opportuno ricordare quella dei lavori usuranti, la riorganizzazione di enti, i congedi, le aspettative e i permessi, gli ammortizzatori sociali, i servizi per l'impiego, gli incentivi all'occupazione, l'apprendistato, l'occupazione femminile, le misure contro il lavoro sommerso e le disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, l'obbligo per le università (pubbliche e private) di far pervenire i curricula dei laureati alla Borsa continua nazionale del lavoro. Più in particolare, per quanto riguarda la tematica minorile la legge in analisi prevede due articoli che innovano significativamente l'istituto

dell'apprendistato. Si tratta degli articoli 46 e 48: l'articolo 46 (rubricato *Differimento di termini per l'esercizio di deleghe in materia di ammortizzatori sociali, i servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato e di occupazione femminile*) prevede la delega al Governo perché metta ordine nelle varie forme esistenti oggi di apprendistato entro 24 mesi dall'entrata in vigore del collegato lavoro e nel rispetto dei principi generali della Costituzione, in particolare dell'art. 117. L'articolo 48 (rubricato *Modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*) al comma ottavo, nel disciplinare alcune modifiche relative al decreto legislativo n. 276/2003, si sofferma sul contratto di apprendistato stabilendo che l'obbligo di istruzione – art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni – possa essere assolto anche nei percorsi di apprendistato come alternativa all'ultimo anno di obbligo scolastico per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Il tutto, naturalmente, previa intesa fra Regioni, Ministero del lavoro, Ministero dell'istruzione, sentite le parti sociali, come indicato nel decreto legislativo attuativo della legge Biagi. In ogni caso, per i minori degli anni 18 dovranno essere previsti due giorni consecutivi di riposo comprendenti la domenica.

Sul tema dei permessi, invece, in caso di minori con disabilità, dopo il terzo anno di vita del bambino il diritto alla fruizione dei permessi mensili è riconosciuto a entrambi i genitori, anche adottivi, che potranno così fruirne alternativamente e in maniera continuativa nell'ambito del mese.



## ■ NORMATIVA REGIONALE

Misure generali di applicazione  
[artt. 4, 42 e 44.6]

Regione Sardegna, legge regionale  
7 febbraio 2011, n. 8, Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, pubblicata nel Bur Sardegna 18 febbraio 2011, n. 5

Con l'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale della legge 8/2011 che ha istituito la figura del Garante per i minori, la Regione Sardegna colma un vuoto normativo della propria legislazione minorile andandosi ad aggiungere alle Regioni che si erano già dotate di quest'organo di garanzia. Con questa legge, in particolare, la Sardegna affida al Garante la difesa e la verifica dell'attuazione dei diritti dei minori attraverso numerose azioni finalizzate alla promozione del diritto alla vita, alla famiglia, all'istruzione, all'assistenza socio-sanitaria, alla sopravvivenza e alla partecipazione alle decisioni che li riguardano, il tutto tenendo sempre conto del loro superiore interesse.

Uno dei compiti specifici del Garante è quello di salvaguardare e garantire i diritti e gli interessi di tutti i minori sul territorio facendo riferimento alle disposizioni sancite dall'ordinamento internazionale, europeo e nazionale. Gli altri compiti riguardano la promozione della conoscenza e l'affermazione dei diritti individuali, sociali e politici delle generazioni più giovani e l'assunzione di ogni iniziativa che possa sfociare nella loro concreta realizzazione. Il Garante, che, peraltro, ha il compito di rappresentare i diritti e gli interessi dei minori presso tutte le sedi istituzionali regionali, deve anche segnalare ai servizi sociali e all'autorità giudiziaria le situazioni che richiedono interventi urgenti di ordine assistenziale o giudiziario e di esercitare le proprie funzioni anche nei confronti di bambini e ragazzi ospitati in ambienti esterni alle famiglie. Inoltre deve accogliere le segnalazioni provenienti da persone anche

di minore età, dalle famiglie, dalle scuole, dalle associazioni ed enti, in ordine a qualsiasi caso di violazione dei diritti, e comunicare alle amministrazioni i casi di violazione di diritti, atti, fatti, comportamenti anche solo ritardati o addirittura omessi o comunque irregolarmente compiuti, di cui abbia avuto conoscenza da soggetti pubblici e privati o da parte di persone singole, anche se minori. Dovrà, altresì, collaborare con le amministrazioni pubbliche o con i soggetti pubblici e privati che abbiano competenza sui minori, relativamente a fattori di rischio o situazioni ambientali carenti o inadeguate. E infine, su richiesta degli organi regionali, provinciali e comunali competenti, il Garante sarà chiamato a esprimersi in merito a pareri, proposte e rilievi su progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi in ordine al possibile ed eventuale impatto su bambini e ragazzi e a collaborare agli interventi di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale (come previsto dalla legge 451/1997, legge sull'istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia).



**Ambiente familiare e assistenza alternativa**  
 [artt. 5, 9-11, 18.1 e 2; artt. 19-21, 25, 27.4 e 39]

Regione Campania. legge regionale  
 11 febbraio 2011, n. 2. Misure di prevenzione  
 e di contrasto alla violenza di genere,  
 pubblicata nel Bur Campania  
 14 febbraio 2011, n. 11

Questa nuova legge si inserisce nel quadro degli obiettivi indicati dalla precedente e innovativa legge regionale 11/2005, la quale prevedeva che la Regione istituisse e si dotasse di centri e case di accoglienza e assistenza per le donne maltrattate.

La sua approvazione, infatti, comporta che, almeno sul territorio campano, qualsiasi forma o grado di violenza di genere debba intendersi come violazione dei diritti umani fondamentali e, contestualmente, che la Regione si impegni nel dettare norme finalizzate al contrasto e alla prevenzione di questo fenomeno. Specificatamente con il termine “violenza di genere” viene indicato «ogni atto di violenza commesso in ambito familiare, extrafamiliare o sui luoghi di lavoro, a causa dell'appartenenza di genere o dell'orientamento sessuale, che abbia o possa avere come risultato un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le vittime, comunitarie e non, incluse le minacce di tali atti, la persecuzione, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, indipendentemente dall'orientamento politico, religioso o sessuale delle stesse vittime». È evidente che la Regione Campania ha sentito la necessità di legiferare su questo tema perché da un lato la società persegue con più forza di quanto facesse negli anni passati l'integra-

zione e l'ampliamento dei diritti delle persone, ma parallelamente crescono fenomeni di estrema intolleranza e discriminazione che sfociano, soprattutto fra i ragazzi e le ragazze, in vera e propria violenza di impronta sessista e omofoba. Così, seguendo quanto già stabilito dalla normativa comunitaria e nazionale, la Campania organizza il suo territorio con specifiche misure atte a tenere sotto controllo e monitorare il fenomeno proponendo numerosi interventi che vanno dall'attivazione di un presidio antiviolenza in ogni ambito territoriale al coinvolgimento del terzo settore e degli operatori coinvolti a tutti i livelli; a interventi di prevenzione tramite la sensibilizzazione dell'opinione pubblica; alla tutela e il sostegno alle donne e a tutte le persone vittime di violenza di genere, riconoscendo ogni forma di intolleranza, con particolare riguardo all'omofobia e al bullismo.

La legge è particolarmente sensibile e originale nell'affrontare, sul piano della comunicazione pubblica e dell'educazione, la promozione di una cultura che si basi concretamente sul rispetto delle differenze sessuali e di genere: l'ottica di prevenzione del fenomeno prevede, per esempio, la stipula di un'intesa col provveditorato agli studi per l'effettuazione di corsi di studio sulla violenza e sulla divulgazione della cultura della non violenza nelle scuole di ogni ordine e grado, in modo che fin da bambini l'educazione sia in tal senso. Infine, al fine di rieducare e di prevenire, la Regione prevede la stipula di intese col provveditorato dell'amministrazione penitenziaria per attivare programmi volti a favorire nei soggetti maltrattanti una rielaborazione critica della propria condotta violenta.

## HANNO SCRITTO IN QUESTO NUMERO

### MARIE-PAULE MARTIN-BLACHAIS

Dottore in Medicina, è direttore generale del Gip Infanzia a rischio dal 2009, e dell'Osservatorio Nazionale dell'infanzia a rischio, incaricata di effettuare una valutazione del dispositivo di Protezione dell'infanzia in pericolo e di fornire dati statistici nazionali sulla popolazione presa in carico e il futuro dei bambini. Da giugno 2011, è Presidente di ChildOnEurope. È membro della rete europea Esn.

### CINZIA CANALI

È ricercatrice della Fondazione Zancan e responsabile delle collaborazioni internazionali. Si occupa in particolare di valutazione dei servizi per l'infanzia e la famiglia. Con Tiziano Vecchiato e altri ha curato il volume *Improving outcomes for children and families: finding and using international evidence* (Londra 2011) e la monografia *Valutare l'efficacia degli interventi per l'infanzia e la famiglia: prospettive internazionali a confronto* (Studi Zancan 5/2010).

### ADRIANA CIAMPA

Dirigente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si occupa di politiche per l'infanzia dal 2001. Rappresenta il Governo italiano in numerosi comitati tecnici a livello internazionale e comunitario con focus specifico sulle politiche e sui servizi per l'infanzia. È esperta del Gruppo consultivo ad hoc sui diritti del fanciullo e sui servizi sociali del Consiglio d'Europa.

### FABRIZIO COLAMARTINO

Critico cinematografico, dirige dal 2000 la rivista di critica cinematografica «FrameOnLine» e collabora con vari periodici tra i quali *Close Up* e *FilmMakers Magazine*. È consulente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per il quale cura l'area di documentazione filmografica.

### MARCO DALLA GASSA

Critico cinematografico, insegna Storia del cinema del Vicino ed Estremo Oriente all'Università Ca' Foscari di Venezia e Teoria e tecnica del linguaggio cinematografico all'Università di Trieste. Collabora con diversi enti di promozione e formazione cinematografica (tra cui Museo nazionale del cinema, Aiace Torino, Circuito Cinema di Venezia) e scrive per le riviste *Cineforum* e *Lo Straniero*. È consulente del Centro nazionale di docu-

mentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per il quale cura l'area di documentazione filmografica.

### PAOLO DE STEFANI

Ricercatore confermato di diritto internazionale presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova. Ha svolto attività di consulenza e di ricerca su tematiche relative ai diritti umani e ai diritti dell'infanzia. Dall'anno accademico 2007-2008 è National Director presso lo European Master's Degree in Human rights and democratisation (Venezia). È giornalista pubblicista e membro del Comitato scientifico della Fondazione Zancan.

### FABIANO GAZZA

Dal 1999 è progettista e educatore presso il Circolo Arciragazzi Vega. Dal 2004 mediatore penale presso il Comitato ligure per la mediazione dei conflitti Il Nodo parlato.

### BARBARA GUASTELLA

Giornalista, ha collaborato ad alcuni quotidiani e settimanali, occupandosi, fra l'altro, di cinema e temi sociali. Attualmente è redattrice del portale minori.it. Nel 2008 ha curato la rassegna stampa specializzata sull'obbligo di istruzione per conto dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica ex Indire di Firenze, ente con il quale ha continuato a collaborare fino al 2010. Nel 2009 ha pubblicato *Viaggio della memoria a Ebensee e Mauthausen*.

### REGINA JENSDOTTIR

È attualmente dirigente della Divisione Politiche per i diritti dei bambini che è responsabile dell'avvio e gestione della Campagna ONE in FIVE del Consiglio d'Europa, per fermare la violenza sessuale contro i bambini. Islandese, avvocato, specializzata in diritti umani e diritto internazionale pubblico, ha lavorato in molte aree in seno al Consiglio d'Europa: minoranze linguistiche, diritto pubblico e privato ed è ora Coordinatrice del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini. È responsabile del programma prioritario del Consiglio d'Europa *Costruire un'Europa per e con i bambini*.

### ELISABETTA LEONARDI

Specialista in tutela dei diritti umani. Ha lavorato dal 1999 al 2006 nei Balcani come *human rights expert* nella Missione UN e OSCE in Kosovo e in Serbia. Dal

2006 lavora per Save the Children Italia e ha ricoperto il ruolo di coordinatrice dei programmi Italia-Europa. Dal 2010 è Responsabile emergenze nazionali per l'Organizzazione.

#### ALESSANDRA LUCI

Logopedista, psicologa e psicoterapeuta, già collaboratore dell'Ospedale pediatrico Bambino Gesù, attualmente è consulente per il centro SOSdislessia del San Raffaele di Roma. Membro del Comitato professionale dell'Associazione italiana dislessia (Aid) dal 2008, ne è il presidente dal 2009. Svolge attività di formazione per docenti e sanitari su tematiche riguardanti la Neuropsicologia dell'età evolutiva e i Disturbi specifici di apprendimento in collaborazione con diversi enti, la casa editrice Erickson, l'Agidae Labor e l'Aid.

#### ELISA MAIORCA

Educatrice professionale presso la Cooperativa sociale "Prospettiva" di Catania, lavora nel servizio di Educativa territoriale penale e coordina il progetto Interventi a minori con disturbo della condotta. Ha pubblicato due volumi (*La pedagogia in corsia. Gioco e drammatizzazione in ospedale*, e, con Salmeri S., *Orizzonti, regioni e cornici della differenza*) e diversi articoli sull'educazione alla pace, su Aldo Capitini e le pratiche della nonviolenza.

#### ROBERTA MONTALTO

Lavora dal 1991 in qualità di assistente sociale presso il Ministero della giustizia - Dipartimento della giustizia minorile Ufficio di servizio sociale minorenni. È stata nominata per due trienni rappresentante tecnico per la Giustizia minorile all'interno del Gruppo tecnico di coordinamento, Ambito territoriale CT7 di Sant'Agata Li Battiati e, dal 2003 al 2008, è stata referente per la Giustizia minorile all'interno del Gruppo Piano del distretto socio-sanitario di Gravina di Catania D19. Ha svolto l'incarico di referente per il proprio Ufficio del progetto di Educativa territoriale penale e di quello di Educativa territoriale per minori con provvedimenti penali e marcato disagio psico-sociale.

#### SIMONETTA MATONE

Già vicedirettore carcerario presso Le Murate a Firenze, giudice presso il Tribunale di Lecco, magistrato di sorveglianza a Roma, ha svolto le funzioni di Capo della Segreteria del Ministro della giustizia, è stata Sosti-

tuto procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, con il grado di Consigliere di Cassazione, ex capo di gabinetto del Ministero per le pari opportunità, dal 2011 è vice capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del ministero della Giustizia e Presidente del Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza nonché membro dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza.

#### TESSA ONIDA

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze, ha lavorato per l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (attualmente Ittig). Dal 2002 svolge attività di documentalista giuridica curando le rassegne e i commenti della normativa sulla tematica minorile per il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

#### EMANUELA SCIUTTO

Laureata in filosofia con indirizzo psicopedagogico, dal 2001 è direttore del Circolo Arciragazzi Vega, responsabile delle risorse umane e referente per i rapporti con il circuito penale. Dal 2004 mediatrice penale presso il Comitato ligure per la mediazione dei conflitti Il Nodo Parlato.

#### SILVIA TONIATO

Laureata presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova, dal 2010 al 2011 ha collaborato alle attività del Segretariato di ChildONEurope, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Dal 2008 al 2010 ha lavorato presso l'Ufficio del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto, occupandosi in via prevalente del Progetto tutori. Ha curato la traduzione dall'inglese di diversi articoli per il volume *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, curato da Valerio Belotti e Roberta Ruggiero.

#### TIZIANO VECCHIATO

È direttore della Fondazione E. Zancan e presidente della International Association for Outcome-based Evaluation and Research on Family and Children's Services. Ha diretto ricerche sperimentali multiregionali sulle condizioni di efficacia degli interventi.

Il **Portale dell'infanzia e dell'adolescenza** è lo spazio web del Centro nazionale dedicato all'informazione sulla realtà dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle iniziative che ne promuovono i diritti. Il portale propone notizie e approfondimenti, segnala eventi e dà ampio spazio a documenti, ricerche e progetti che promuovono il benessere delle nuove generazioni. Si sostiene così lo scambio di saperi ed esperienze, nella consapevolezza che una migliore informazione in questo campo favorisce l'aggregazione tra le istituzioni, gli operatori del settore, le associazioni di volontariato e le famiglie.

Sul portale sono consultabili i contenuti prodotti dal Centro nazionale e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: rapporti e relazioni, indagini, monitoraggi, tavole statistiche, banche dati, rassegne, progetti, pubblicazioni (tutte acquisibili in formato pdf).

Notizie e documenti sono organizzati anche per aree tematiche: Contesti e situazioni, Cultura, Educazione, Salute, Diritto, Politiche e servizi e sono rintracciabili sia tramite ricerca testuale libera, sia grazie al sistema di etichettatura che consente collegamenti trasversali determinati da tag e categorie.

### PER SEGNALARE INIZIATIVE E INVIARE MATERIALI E RAPPORTI

potete **CONTATTARE** la redazione del portale tramite mail a **portale@minori.it**  
o attraverso il numero verde **800 435 433**

Tra gli spazi tematici dedicati, l'**AREA 285** raccoglie le attività fatte per concretizzare questa legge e mette a disposizione i progetti e i relativi materiali riconosciuti come buone pratiche. Da qui è possibile consultare la nuova Banca dati progetti 285 delle Città riservatarie.

Per agevolare l'accesso degli utenti ai propri servizi e alle proprie risorse, il Centro nazionale ha attivato il numero verde gratuito **800 435 433**

Al numero verde risponde sempre la "storica" **segreteria del Centro nazionale** ed è possibile richiedere informazioni e pubblicazioni e mettersi in contatto con i diversi settori di attività.

**Questo numero della rivista verte** sui temi della tutela e della promozione dei diritti bambini e dei ragazzi, con una particolare attenzione ai soggetti esposti a situazioni difficili o a rischio di abuso e di devianza, attraverso un'analisi delle leggi più recenti e dei progetti portati avanti a livello nazionale e internazionale. I primi tre approfondimenti, a carattere giuridico, trattano della disciplina delle punizioni corporali, della legge istitutiva del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dei contenuti della L. 170/2010 per la tutela di studenti con disturbi specifici dell'apprendimento. Le interviste a Irene Biemmi e a Daniele Gaglianone sviluppano una riflessione sugli stereotipi di genere all'interno dei testi scolastici e su cosa accade quando l'infanzia è esposta all'abuso, alla violenza, al male. La sezione sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza contiene la presentazione del Progetto Risc per la tutela di bambini e ragazzi a rischio di abbandono, disadattamento e grave emarginazione e una sintesi del terzo Piano nazionale. Di seguito, si presentano alcune esperienze di progetti educativi realizzati a Genova e a Catania legate allo sviluppo di comunità in un'ottica di promozione dei diritti di bambini e adolescenti attraverso azioni di prevenzione, di reinserimento sociale e contrasto della devianza minorile. La prospettiva internazionale è centrata sulla presentazione della nuova edizione del programma del Consiglio d'Europa Costruire l'Europa per e con i bambini per l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Il numero si chiude con una panoramica di alcuni eventi significativi svoltisi nel periodo dicembre 2010/aprile 2011 e con un'ampia rassegna normativa.

**Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** si occupa di: raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; mappatura aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analisi della condizione dell'infanzia e valutazione dell'attuazione della legislazione; predisposizione degli schemi di rapporti e relazioni istituzionali. La gestione delle sue attività è affidata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze.