

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

n. 2/2004

# CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

**Cavallo** Adozioni internazionali:  
la scelta dell'ente autorizzato

**Pregliasco** Adozione nazionale  
e internazionale: primo approfondimento  
della Rete ChildONEurope

**Salvi** Deistituzionalizzazione  
e protezione dei diritti  
dei minori fuori dalla famiglia

**García Llorente e Martínez-Mora** Il processo  
di deistituzionalizzazione in Spagna

**In evidenza**  
Documento per la stesura di un Piano  
di interventi per rendere possibile  
la chiusura degli istituti per minori  
entro il 2006



Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti  
Firenze

2

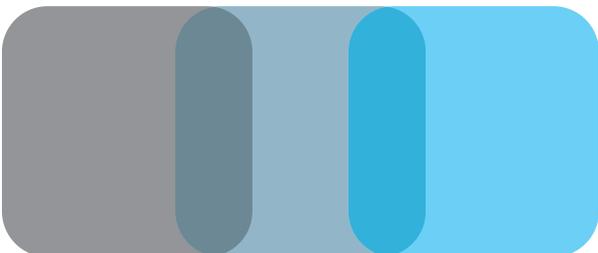
# CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale  
di documentazione e analisi  
per l'infanzia e l'adolescenza  
n. 2/2004**



**Ministero del lavoro  
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti  
Firenze**



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

**Comitato di redazione**

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

**Coordinamento editoriale**

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

**Hanno collaborato a questo numero**

Erika Bernacchi, Maria Bortolotto, Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto,  
Isabella Dellacecca, Paola Egidi, Cristina Gabbrielli, Enrico Moretti, Tessa Onida,  
Riccardo Poli, Roberta Ruggiero, Benedetta Costanza Tesi, Marco Zelano

**Realizzazione editoriale**

Maria Cristina Montanari, Paola Senesi, Jacopo Landi

**Progetto grafico**

Rauch Design, Firenze

**Realizzazione grafica**

Barbara Giovannini

**Cittadini in crescita n. 2/2004**

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

**Direttore responsabile**

Aldo Fortunati

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

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

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

## Sommario

### IX **Premessa**

- 1 Adozioni internazionali: la scelta dell'ente autorizzato**  
*Melita Cavallo*
- 10 Adozione nazionale e internazionale: primo approfondimento della Rete ChildONEurope**  
*Raffaella Pregliasco*
- 25 Deistituzionalizzazione e protezione dei diritti dei minori fuori dalla famiglia**  
*Alessandro Salvi*
- 38 Il processo di deistituzionalizzazione in Spagna**  
*Maria Angeles García Llorente e Laura Martínez-Mora*

### **Rassegne (gennaio-aprile 2004)**

#### **Organizzazioni internazionali**

#### **Organizzazione delle Nazioni unite**

- 63 Assemblea generale**
- *Resolution, Protection of migrants, 22 March 2004*
  - *Resolution, Follow-up to the outcome of the special session on children, 19 April 2004*
- 64 Consiglio di sicurezza**
- *Resolution 1539 (2004), Children and Armed Conflict, 22 April 2004*
- 65 Commissione sui diritti umani**
- *Progress report of the Secretary-General on the study on the question of violence against children, 27 January 2004*
  - *Report of Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 5 January 2004*
- 66 Comitato sui diritti del fanciullo**
- *Submission of Reports by States Parties, to the Convention on the Rights of the Child and its two Optional Protocols and related status of submission of reports, 2 April 2004*
- 67 Alto commissario delle Nazioni unite per i rifugiati**
- *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, January 2004*

**Organizzazioni europee****Unione europea****68 Consiglio dell'Unione europea**

- *Decisione quadro, Lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, 22 dicembre 2003*
- *Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria Daphne II (2004-2008), 21 aprile 2004*
- *Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù, 21 aprile 2004*

**71 Parlamento europeo**

- *Risoluzione sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'aggiornamento sul programma d'azione della CE, Azione accelerata di lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi nel quadro della riduzione della povertà: questioni politiche in sospeso e sfide future, 14 gennaio 2004*
- *Risoluzione, Ruolo degli istituti scolastici e dell'istruzione ai fini dell'ottimizzazione dell'accesso pubblico alla cultura, 26 febbraio 2004*
- *Risoluzione, Popolazione e sviluppo 10 anni dopo la Conferenza internazionale tenutasi a Il Cairo nel 1994, 9 marzo 2004*
- *Risoluzione, Conciliazione della vita professionale, familiare e privata, 9 marzo 2004*

**74 Commissione europea****75 Comitato economico e sociale**

- *Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione, 10 dicembre 2003*

**76 Comitato delle Regioni****77 L'Europe de L'Enfance****Consiglio d'Europa****78 Comitato dei ministri**

- *Reply to the recommendation 135 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Local partnership for preventing and combating violence at school, 23 April 2004*

**79 Assemblea parlamentare**

- *Recommendation 1645 (2004), Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas, 29 January 2004*

- *Recommendation 1652 (2004), Education of refugees and internally displaced persons, 2 March 2004*

### Altre organizzazioni internazionali

#### 81 Organizzazioni non governative

### Organismi istituzionali nazionali

#### Parlamento italiano

#### 83 Leggi

- *Legge 9 gennaio 2004, n. 4, Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*
- *Legge 9 gennaio 2004, n. 6, Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile, del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali*
- *Legge 19 febbraio 2004, n. 40, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*

#### 85 Disegni di legge

- *Disegni di legge presentati, gennaio-aprile 2004*
- *Disegni di legge sull'adozione*

#### 89 Commissione parlamentare per l'infanzia

#### 93 Senato della Repubblica

#### 100 Camera dei deputati

#### Governo italiano

#### 114 Consiglio dei ministri

- *Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59, Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 59*

#### 114 Ministero degli affari esteri

#### 115 Ministero della giustizia

- *Decreto del Ministro della giustizia, 24 febbraio 2004, n. 91, Regolamento recante modalità di attuazione e organizzazione della banca di dati relativa ai minori dichiarati adottabili, istituita dall'articolo 40 della legge 28 marzo 2001, n. 149*

#### 115 Ministero dell'interno

#### 115 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

#### 116 Ministero del lavoro e delle politiche sociali

- *Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 30 ottobre 2003, Riparto fra le regioni del Fondo per gli asili nido istituito all'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, al fine di favorire lo sviluppo del sistema dei servizi per la prima infanzia*

- *Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 28 novembre 2003, Disposizioni attuative dell'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in merito alla corresponsione dell'assegno per ogni figlio secondo od ulteriore per ordine di nascita*

**117 Corte di cassazione**

- *Sentenza n. 14965, 12 febbraio 2004, Violazione degli obblighi di assistenza familiare*

**Altri organismi istituzionali**

- 118** Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- 118** Comitato TV e minori
- 118** Commissione per le adozioni internazionali
- 119** Garante per la protezione dei dati personali
- 119** INPS

**Regioni**

- 120** Regione Abruzzo
- 121** Regione Calabria
- 122** Regione Emilia-Romagna
- 122** Regione Lombardia
- 122** Regione Marche
- 123** Regione Molise
- 123** Regione Piemonte
- 124** Regione Puglia
- 124** Regione Toscana
- 125** Regione Trentino-Alto Adige

**Documenti****In evidenza**

- 129** Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006

**Organizzazione delle Nazioni unite**

- 144** Consiglio di sicurezza
  - *Resolution 1539 (2004), Children and armed conflict, 22 April 2004*

- 149 Unione europea**  
**Consiglio dell'Unione europea**
- *Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria Daphne II (2004-2008), 21 aprile 2004*
  - *Decisione quadro, Lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, 22 dicembre 2003*
- 169 Parlamento italiano**
- *Legge 19 febbraio 2004, n. 40, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*
- Ricerche e statistiche**
- 181 Bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia: alcuni risultati e considerazioni dall'indagine nazionale**
- Contesti e attività**
- 193 Esperienze nel mondo**
- *Prevenzione dell'abbandono minorile, riabilitazione sanitaria e inclusione sociale dei bambini disabili in Marocco*
  - *Hansel e Gretel*
  - *Familias Unidas em Teixeira de Freitas*
- 201 Esperienze in Italia**
- *Il Gruppo di lavoro sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi del Coordinamento nazionale servizi affido*
- 206 Percorsi filmografici**
- *Le tematiche dell'adozione e dell'affidamento nel cinema*
- 224 Eventi**
- 233 Indice tematico**



## Premessa

L'istituto dell'adozione e i temi che a esso sono strettamente connessi, tra cui la deistituzionalizzazione, rappresentano il filo conduttore del secondo numero di *Cittadini in crescita* per l'anno 2004. Fra i contributi ospitati in questa rivista troviamo un'approfondita analisi della riforma introdotta dalla legge 476/1998 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, a sei anni dalla sua entrata in vigore e con particolare attenzione al ruolo d'intermediazione svolto dagli enti autorizzati il cui numero – insieme a quello ancora più significativo degli ingressi di minori in Italia – è in costante aumento. Sono anche ospitati due interventi sul tema della protezione dei diritti dei minori fuori dalla famiglia, in particolare in relazione alla deistituzionalizzazione così come è stata affrontata in questi ultimi anni in due Paesi europei: Italia e Spagna. Restando sempre in ambito europeo, un contributo è dedicato ai primi risultati di un'indagine che approfondisce l'approccio all'istituto dell'adozione da parte dei diversi Paesi componenti della Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope, con l'obiettivo principale di rispondere alle esigenze di maggior informazione e condivisione di norme, dati ed esperienze sull'argomento. Si ricorda che i contributi sono accompagnati, come ormai è consuetudine, da un *abstract* in lingua inglese, così come in lingua inglese sono riportati per esteso nella sezione Documenti i testi degli atti internazionali non tradotti ufficialmente in italiano.

Fra le rassegne relative all'attività di istituzioni governative e non governative, internazionali e nazionali svolte nel periodo considerato – gennaio-aprile 2004 – si segnalano i disegni di legge presentanti nell'attuale legislatura in materia di adozione.

Si segnala, inoltre, la nuova suddivisione all'interno del Governo tra attività legislativa e attività amministrativa che consente di evidenziare la tipologia di attività svolta.

Nella sezione Documenti è stato inserito in evidenza il testo finalizzato alla stesura di un *Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006*, elaborato da un apposito Gruppo di monitoraggio permanente costituito all'interno dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Sempre nella sezione Documenti è pubblicata l'ultima risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite sul tema bambini e conflitti armati, mentre per quanto riguarda l'Unione europea sono state inserite due decisioni: la decisione comune di Parlamento e Consiglio, istitutiva di un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma *Daphne II*) e la decisione quadro sulla lotta contro lo sfruttamento sessuale di bambini e la pornografia infantile. Infine, sul versante nazionale, è riportato il testo di legge sulla procreazione medicalmente assistita approvato dal Parlamento il 19 febbraio 2004.

All'interno della sezione Ricerche e statistiche sono pubblicati i primi risultati e considerazioni sull'indagine nazionale in materia di bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia, mentre in Contesti e attività sono riportate le esperienze internazionali su abbandono minorile, riabilitazione sanitaria e inclusione sociale

dei bambini disabili in Marocco, il progetto *Hansel e Gretel* gestito dall'ANPAS in Moldavia, Romania e Bulgaria (volto tra l'altro a promuovere la deistituzionalizzazione, il rientro nella famiglia d'origine e l'accoglienza dei minori in affidamento familiare o in casa famiglia), nonché il progetto *Familias unidas em Teixeira de Freitas* realizzato dall'ONLUS SJAMO e finalizzato alla riduzione e alla prevenzione dell'abbandono minorile e del fenomeno dei bambini di strada nella municipalità brasiliana di Teixeira de Freitas.

Lungo questo filo conduttore, *Cittadini in crescita* si chiude con il percorso filmografico dedicato proprio ai temi dell'adozione e dell'affidamento, evidenziando come sono stati affrontanti in ambito cinematografico attraverso la citazione e l'analisi dei film che hanno fatto di queste tematiche il fulcro del proprio lavoro.

# Adozioni internazionali: la scelta dell'ente autorizzato

Melita Cavallo

Presidente della Commissione per le adozioni internazionali

*The creation of the Rolls of Organisations Authorised to Perform Activities of Intermediation in the Field of International Adoption was one of the underlying conditions that had to be met in order for Law 476/1998 – ratifying the Hague Convention of 29 May 1993 – to become fully operative; at the same time, it represented a starting point for the new approach to international adoptions, characterised by correctness and transparency. On 31 October 2000, following an attentive selection process on the part of the Commission for International Adoptions, which examined 84 applications, the first Rolls of Authorised Organisations were published in Italy's legislative record, the Gazzetta Ufficiale: there were 45 authorised organisations in 32 different countries, with 9 operating in Europe, 11 in South America, 9 in Asia, and 3 in Africa. As of the date of 30 September 2004, the organisations numbered 69, operating in 63 countries. The continuous rise in the number of minors entering Italy for the purpose of adoption – it is estimated that there will be more than 3000 in the year 2004, as compared to the 1797 entries in 2001 – demonstrates that the legislative mechanism functions – the requirement that adopting couples work through an authorised organisation, placement of the central authority under the auspices of the office of the Prime Minister – and that the fundamental decisions made by legislators have contributed to the effectiveness of the system.*

## 1. Il nuovo corso delle adozioni internazionali

La formazione dell'Albo degli enti autorizzati è stata una delle condizioni necessarie perché la legge 31 dicembre 1998, n. 476 – di ratifica della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 su *La tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale* – fosse pienamente operativa. La sua formazione e la conseguente pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* ha perciò rappresentato, da una parte, il risultato dei primi 6 mesi di lavoro della Commissione per le adozioni internazionali, dall'altra il punto di partenza per il nuovo corso delle adozioni internazionali, connotato dalla correttezza e dalla trasparenza. Il principio dell'assistenza obbligatoria dell'ente autorizzato imponeva, infatti, alla Commissione una selezione attenta, quindi un esame approfondito, delle associazioni che si proponevano come enti e presentavano istanza per essere autorizzate all'attività d'intermediazione nel campo delle adozioni internazionali.

In questo lavoro iniziale la Commissione esaminò 84 domande, delle quali 30 presentate da enti che avevano già gestito, con l'autorizzazione del Ministero della giustizia, attività di aiuto e sostegno alle coppie aspiranti all'adozione di un bambino straniero, e 54 da associazioni nuove o che di fatto operavano nel campo senza tuttavia aver richiesto o conseguito la detta autorizzazione; infatti, precedentemente

alla richiamata legge di ratifica, per l'associazione che operava nel campo delle adozioni internazionali non era obbligatorio un riconoscimento formale da parte dell'istituzione preposta. Bisogna riconoscere che, per le associazioni già operative nel periodo pregresso, l'istruttoria finalizzata al riconoscimento si rivelò abbastanza semplice, in quanto fu possibile raccogliere su più fronti le informative circa la loro attività e la professionalità dei loro operatori, mentre molto meno lo è stata per le associazioni di nuova costituzione, per le quali l'istruttoria si è rivelata complessa e ha richiesto, quindi, molto più tempo rispetto alle altre.

Dei 30 enti precedentemente autorizzati dal Ministero della giustizia solo 27 ottennero l'autorizzazione della Commissione; tra questi, solo 3 per l'intero territorio nazionale, mentre gli altri 24 ottennero l'autorizzazione limitatamente a una o più regioni. Delle 54 associazioni prive di una precedente autorizzazione formale, solo 18 furono autorizzate, ed esclusivamente su base regionale.

Il 31 ottobre 2000 fu pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* il primo Albo degli enti autorizzati: vi figuravano quindi 45 enti autorizzati per 32 Paesi, dei quali 9 in Europa, 11 in Sud America, 9 in Asia e 3 in Africa. In Italia essi erano autorizzati prevalentemente su base regionale: solo 4, infatti, risultavano operativi su tutto il territorio nazionale, perché sin dagli anni Ottanta già operanti in tutto il Paese e stabile riferimento per le coppie che intendevano realizzare il loro progetto adottivo sostenuti da persone esperte e accreditate nel campo.

## 2. Il criterio della regionalizzazione

La scelta iniziale di legare l'autorizzazione al territorio (la cosiddetta "regionalizzazione") nacque da una interpretazione restrittiva data dalla Commissione all'art. 29 bis comma 4 lett. b) della legge 476/1998, che prevede la collaborazione degli enti autorizzati nell'ambito della preparazione delle coppie da parte dell'ente locale: da questa previsione normativa sembrò derivare la necessità di una presenza dell'ente, con una propria sede organizzata e operativa, nella regione dove intendeva operare. E ciò perché soltanto una presenza regionale poteva assicurare in favore della coppia quell'integrazione tra servizi pubblici – il sistema socioassistenziale e il sistema sanitario – e il privato sociale – gli enti autorizzati –, che sembrava essere uno degli obiettivi prioritari del legislatore.

Non si tenne conto tuttavia che la disponibilità di collegamenti telematici a basso costo ha reso sostanzialmente i processi indipendenti dalla distanza fisica tra i soggetti che partecipano ai processi stessi, per cui, nel caso specifico, gli operatori dei servizi possono essere messi in grado di interagire in tempo reale utilizzando la rete telematica; e soprattutto non si considerò il fatto che la quasi totalità delle coppie sentiva questa caratteristica regionale come un vero e proprio limite alla propria libertà di movimento e di scelta.

In particolare, la Commissione, nel corso del suo secondo anno di vita, si rese anche conto che la regionalizzazione finiva col provocare, da una parte, un notevole aumento dei costi, perché obbligava l'ente che intendeva operare in altre regioni ad aprire nuove sedi non sempre giustificate da oggettive esigenze organizzative, e

dall'altra finiva con l'infliggere alle coppie ulteriori tempi di attesa perché, quando esse intendevano indirizzare la loro scelta a un Paese per il quale nessuno degli enti operativi nella propria regione era stato autorizzato, dovevano fare espressa richiesta alla Commissione di rivolgersi a ente fuori regione, specificandone i motivi. È ben vero che l'autorizzazione veniva concessa quasi sempre in tempi brevi, essendo, in generale, il motivo valido costituito dall'aver realizzato la prima adozione con l'assistenza dell'ente fuori regione; tuttavia, è certo che nel primo anno molte coppie furono costrette a orientarsi nella scelta tra gli enti autorizzati per la regione nella quale avevano la residenza, escludendo enti ai quali forse avrebbero, anche con maggiore fiducia e sicurezza, affidato l'incarico.

Sia le coppie che gli enti, quindi, si sentivano limitati, a causa del criterio della regionalizzazione, tra maglie strette e confini angusti.

La Commissione perciò, con delibera del 17 luglio 2002, n. 77, eliminò il criterio della regionalizzazione, stabilendo che, per essere operativo sull'intero territorio nazionale, fosse sufficiente per l'ente disporre di solo due sedi, adeguatamente strutturate in due macroaree, intendendo per macroarea il Nord, il Centro e il Sud d'Italia. Sembrò all'epoca che, per enti con limitata esperienza temporale e con capacità organizzative non sufficientemente robuste a dare risposte a una domanda proveniente dall'intero territorio nazionale – ricordiamo che l'interpretazione più accreditata vuole che l'ente non possa rifiutare il conferimento del mandato – fosse appropriato delimitarne l'operatività a una macroarea piuttosto che all'intero territorio nazionale.

Tale scelta è confermata come positiva dal fatto che la Commissione negli anni 2002-2003 ha avuto da parte delle aspiranti coppie adottive pochissime richieste di autorizzazione – dell'ordine di una decina – a rivolgersi a enti operanti in macroarea diversa da quella di residenza.

Va tenuto presente, d'altra parte, che una regola fondamentale del buon management è una assegnazione di responsabilità proporzionata alle capacità del soggetto cui viene attribuita: ciò consente, infatti, una crescita graduale di competenze, con la conseguente capacità di assumere progressivamente nel tempo responsabilità più ampie. Il concetto di macroarea, in questa ottica, deve considerarsi uno strumento organizzativo transitorio, finalizzato alla crescita progressiva dell'ente autorizzato.

Così, nella terza edizione dell'Albo degli enti autorizzati, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 30 novembre 2002, compaiono 63 enti, operativi su 45 Paesi; pochissimi ormai sono operativi soltanto su base regionale, e su loro espressa richiesta; nella quarta edizione dell'Albo del 2 gennaio 2004 sono presenti 67 enti, operativi in 57 Paesi. Alla data del 30 settembre 2004 gli enti sono 69, operativi in 63 Paesi.

### 3. Il numero degli enti

Come si vede, il numero degli enti non è sostanzialmente variato tra il 2003 e il 2004; è infatti politica della Commissione, come enunciato nelle *Linee Guida 2004*, di concedere preferibilmente nuove autorizzazioni solo per nuovi Paesi, in quanto un ente in più su un Paese nel quale sono già presenti più enti e per il quale il numero degli ingressi dei bambini adottati si mantiene costante negli ultimi anni, o

addirittura decresce, perché in quel Paese si sta affermando l'adozione nazionale, significherebbe soltanto ottenere che i bambini destinati all'Italia (alcuni Paesi stabiliscono addirittura quote ben precise di bambini da destinare a ciascun Paese di accoglienza) siano divisi tra un maggior numero di enti, con una inevitabile maggiorazione di costi che ricadrebbero, in ultima battuta, sulle coppie.

In più, come sarà formalizzato nelle *Linee Guida 2005*, e come del resto già annunciato in sede di incontro con gli enti autorizzati, e come già nei fatti determinata, all'atto del rilascio delle nuove autorizzazioni, la Commissione per le adozioni internazionali cercherà di orientare verso determinate aree le nuove domande, anche attraverso gli opportuni strumenti internazionali, e comunque nel rispetto dell'autonomia e della storia culturale dell'ente. Nello stesso tempo incoraggerà gli enti già da tempo operativi a concentrare le forze sui Paesi "in cui si muovono meglio", valutandone l'attività sia nel campo dell'adozione che della cooperazione; l'obiettivo è di arrivare negli anni a una specializzazione degli enti su aree subcontinentali, o addirittura continentali.

Il numero di enti è considerato da alcuni troppo alto e possibile causa di disorientamento delle coppie, anche di quelle più acculturate; costoro però non hanno mai precisato rispetto a quale parametro tale numero debba considerarsi alto (il numero dei Paesi, il numero delle coppie, il numero degli ingressi dei bambini stranieri...). Da altri invece, specie a livello politico, tale numero viene considerato positivamente, anzi vengono esercitate forti pressioni ad autorizzare nuovi enti, nella logica che maggiore è il numero degli erogatori di un servizio specializzato più la libertà di scelta del cittadino è assicurata e più canali verso i Paesi stranieri sono percorribili, con la conseguenza che più bambini potranno essere accolti in Italia come figli e vedere realizzato il loro diritto alla famiglia. Né vale l'obiezione che un numero troppo alto di enti disorienta le coppie, in quanto, essendo tutti gli enti autorizzati dalla Commissione dopo approfondita istruttoria finalizzata ad accertarne i requisiti di legge, i livelli minimi di qualità del servizio sono comunque assicurati, e quindi qualunque ente, al limite anche scelto a caso, è in grado di garantirli.

D'altra parte, una volta garantiti i livelli minimi di servizio, sicuramente i costi del servizio stesso diminuiscono all'aumentare dei soggetti che li offrono, con conseguente beneficio economico per le coppie.

Sebbene il numero degli enti autorizzati appaia a taluno troppo alto, molti Paesi stranieri non sono "coperti" da alcun ente; e poiché non poche coppie hanno motivatamente manifestato la volontà di adottare un bambino in uno di questi Paesi, la Commissione non ha mancato di farsi carico del problema. La nostra normativa non prevede la possibilità di un'azione diretta della Commissione; perciò essa si è avvalsa della collaborazione del Servizio sociale internazionale, che nel passato ha operato nel campo dell'adozione internazionale e la cui organizzazione riesce a raggiungere Paesi altrimenti preclusi alle coppie. È operativa in tal senso una specifica convenzione tra la Commissione e il Servizio sociale internazionale; alla data del 30 giugno 2004 sono entrati – grazie all'intermediazione del Servizio sociale internazionale – 35 bambini da Paesi non coperti da enti autorizzati; complessivamente le procedure definite e in corso sono 61.

#### 4. I costi

Per consentire alle coppie una scelta dell'ente razionale e meditata la Commissione, con un apposito documento, ha ritenuto nell'agosto 2002 di richiamare l'attenzione degli enti sul tema della riduzione e della trasparenza dei costi, a fronte della qualità e delle modalità di erogazione dei servizi offerti.

Furono a tal fine costituiti dei gruppi di lavoro, formati da rappresentanti degli enti, della Commissione per le adozioni internazionali e della Segreteria tecnica; il risultato di tale attività è stato una omogeneizzazione dei costi per qualità e quantità di servizi erogati, avendoli ricondotti a fasce distinte a ognuna delle quali corrisponde un costo, che è stato poi reso pubblico perché ogni coppia possa orientarsi anche in funzione di questo parametro, prima di individuare l'ente cui rivolgersi. Oggi l'opuscolo *Per una famiglia adottiva*, che viene distribuito dai servizi a ogni famiglia che si dichiara disponibile per un'adozione internazionale, riporta alla fine i costi dell'adozione per Paese straniero e per fasce di servizi offerti dall'ente; quindi ogni famiglia è messa in grado di prendere direttamente visione dell'entità dei costi e dei servizi che l'ente, a fronte di quei costi, dichiara di garantire. Se l'ente non rispetta i costi previsti, è dovere civile della coppia segnalare la disfunzione alla Commissione per le adozioni internazionali, che inizierà nei confronti di quell'ente un procedimento teso ad accertarne le eventuali inadempienze, che potrà concludersi persino con la revoca dell'autorizzazione.

Inoltre, nell'intento di ridurre il più possibile un sommerso di costi che passa attraverso le donazioni agli istituti dove sono accolti i bambini, la Commissione, d'intesa con gli enti autorizzati, assunse l'impegno di promuovere efficaci azioni di sussidiarietà e progetti di cooperazione, impegno che si è concretizzato con il finanziamento, negli anni 2002 e 2003, di 21 progetti a favore di ben 17 Paesi per un complessivo di 2.632.951,15 euro, finalizzati alla riduzione dell'area dell'abbandono.

La *vexata quaestio* sui costi in ordine alla pressante richiesta di riduzione degli stessi non può essere superata, per quanto attiene a quelli sostenuti dall'ente in Italia, se non con l'intervento delle Regioni, ognuna delle quali dovrebbe sentirsi impegnata a sostenere gli enti firmatari del protocollo regionale, attribuendo loro in comodato un immobile da utilizzare come sede, anche comune, così da favorirne la collaborazione e una sana competitività, e ancora stipulando convenzioni per garantire loro le figure professionali necessarie a informare e preparare le coppie all'adozione del bambino straniero.

Per quanto attiene ai costi sostenuti dall'ente nel Paese straniero, è la politica dei protocolli e degli accordi internazionali che può essere molto efficace: infatti, in sede di accordo bilaterale tra Italia e Vietnam si è abolito il costo delle legalizzazioni; così, dopo l'accordo con la Bolivia si è ottenuto che la tassa sul passaporto all'atto dell'ingresso in quel Paese non sarà più limitata a un periodo così breve da non coprire la permanenza richiesta per l'adozione, il che costringeva la coppia a pagarla due volte; così in Ucraina si è concordato tra la Commissione per le adozioni internazionali e il Centro adozioni di Kiev di evitare alle coppie un secondo viaggio e di autorizzare l'ingresso del minore adottato anche con sentenza non definitiva, ma immediatamente esecutiva, il che comporta una minore spesa perché riduce la permanenza e il numero dei viaggi.

A proposito della permanenza nel Paese straniero, sicuramente entro breve si riuscirà a ottenere che essa possa essere ritenuta per la sua intera durata equiparata al congedo *pre partum* riconosciuto alla gestante, cosicché l'aspirante genitore adottivo ne otterrà un notevole vantaggio economico.

Ritengo, tuttavia, che non sia lecito chiedere la gratuità della adozione internazionale, come pure da alcuni si pretende, perché il progetto familiare finalizzato alla nascita di un bambino è da sempre per ogni coppia impegno non solo morale, ma anche economico: un impegno su due fronti che unisce la coppia e la responsabilità, perché la rende consapevole delle future – piccole o grandi – rinunzie. Un bambino che “non costi niente”, nessun tipo di rinuncia e di impegno, forse verrebbe “richiesto” con più leggerezza e minore senso di responsabilità. Il problema è che tali costi non devono essere causa di esclusione della coppia dichiarata idonea, quindi riconosciuta in grado di assumere le competenze genitoriali nei confronti di un bambino straniero adottabile, anche perché la situazione economica è, comunque, uno degli elementi di valutazione ai fini dell'idoneità, per cui deve presumersi che la coppia abbia una capacità economica sufficiente a mantenere, educare, istruire un bambino. Potrebbe però non avere immediatamente disponibile la somma di danaro che nei fatti è necessaria per realizzare l'adozione.

In conclusione, il costo dell'adozione deve essere un costo sostenibile anche da una famiglia monoreddito, perché nessuna coppia dichiarata idonea deve essere tagliata fuori a causa del costo troppo alto.

Senza dubbio il lavoro svolto sulla omogeneizzazione dei costi e sui corrispondenti servizi consente alla coppia di orientarsi più facilmente nella individuazione dell'ente, abbandonando così i vecchi criteri ai quali, in mancanza di un quadro chiaro e trasparente sulla qualità e quantità dei servizi offerti, anche in riferimento al postadozione, era costretta a riferirsi. Le coppie infatti, in generale, si indirizzavano a un ente piuttosto che a un altro in base all'esperienza positiva di loro amici o parenti, esperienza ritenuta positiva soprattutto il relazione, in primo luogo, all'età – il più possibile bassa – e allo stato di salute – il più possibile buono – del bambino; in secondo luogo, in riferimento ai tempi di attesa, che si vorrebbero il più possibile brevi; infine, ai costi da sostenere, che si vorrebbero, naturalmente, il più possibile contenuti.

Si deve però sottolineare che, comunque, un congruo numero di coppie, nella scelta dell'ente, ha sempre ricercato riconosciuta esperienza costruita negli anni, alta moralità comprovata da una corretta deontologia, indiscussa professionalità. In genere questa tipologia di ente non accetta che sia la coppia a scegliere il Paese, perché ritiene che essa debba essere disponibile ad accogliere uno dei tanti bambini abbandonati nel mondo e ad accettare l'abbinamento che l'ente concorderà con l'Autorità straniera, alla luce delle risorse che la coppia ha mostrato di possedere, perché esse si possano coniugare con le esigenze psicofisiche del bambino proposto in adozione.

D'altra parte le coppie, in generale, tendono a escludere i Paesi che richiedono una permanenza protratta al di là di qualche settimana, così come i Paesi di cultura non europea, in quanto ritengono che quei bambini possano inserirsi con maggiori difficoltà, o addirittura non inserirsi, nei nostri contesti ambientali per il differente

stile di vita. È per questo che l'Ucraina, unitamente agli altri Paesi dell'Est europeo, quali la Romania, la Bulgaria, la Bielorussia, la Russia, la Lituania e da ultimo la Slovacchia, restano i Paesi verso i quali si orienta la maggior parte delle disponibilità delle coppie dichiarate idonee dal tribunale per i minorenni.

È prevedibile però che una buona parte delle disponibilità si possano, entro tempi anche brevi, spostare verso l'Asia, ora che abbiamo ratificato l'accordo bilaterale con il Vietnam, e soprattutto quando avremo definito l'accordo con la Cina, iniziato nel lontano 16 luglio 2001, in quanto da questi Paesi potranno arrivare a noi bambini molto piccoli.

## 5. I tempi

I tempi di attesa sono sentiti dalle coppie come molto lunghi, e soprattutto vuoti, senza significato, perché privi di qualsiasi contenuto, informativo o formativo. Nello specifico, le coppie lamentano che vengono inizialmente impegnate in un paio di incontri con gli operatori dell'ente, finalizzati a definire un quadro informativo sui differenti Paesi nei quali quest'ultimo è operativo, al fine di individuare il Paese straniero in cui si adotterà; successivamente, in un altro paio di incontri, vengono informate sulle procedure, sui costi e sulle eventuali problematiche connesse all'iter adottivo nello specifico periodo; poi inizia un lungo, insostenibile silenzio...

Le risposte alle loro sollecitazioni – telefonate, fax, e-mail – sono incerte e generiche, a parte le rassicurazioni sull'obiettivo finale: «non siate ansiosi», «siete nella lista», «siete nel registro», «siete nella banca dati», «partirete», e così via. E dopo qualche mese di silenzio, a fronte di una nuova richiesta della coppia, c'è una nuova comunicazione che sposta la data della partenza più in avanti, sempre più in avanti...

Molto spesso la Commissione viene informata di tali situazioni, perché l'attesa appare davvero troppo lunga, e assolutamente “da segnalare” all'organo di controllo! Qualcosa non va – ritiene la coppia – se l'attesa si protrae oltre un certo limite di tolleranza – che in genere è un anno e mezzo o poco più – e così segnala e chiede contestualmente di essere autorizzata al cambio dell'ente, adducendo ogni possibile motivo, nonostante il decreto d'idoneità, per il passaggio di oltre un anno dalla notifica, abbia perso la sua efficacia.

Tali rinvii e apparenti ritardi sono il più delle volte causati dalla cronica instabilità dei governi nei Paesi di origine, che a sua volta causa repentine sostituzioni dei referenti istituzionali competenti per la materia delle adozioni; cambiano di conseguenza da un giorno all'altro le prassi fino ad allora seguite, con notevoli disagi per gli enti, costretti ad adeguarsi immediatamente alle nuove regole, a modificare passaggi operativi, a produrre nuova documentazione, a sostituire i referenti non graditi al nuovo establishment; tali disagi non possono non influire sui tempi, causando inesorabilmente l'allungamento.

La Commissione non ritiene che il passaggio del tempo possa essere motivo per il cambiamento dell'ente cui si è dato mandato, avendo sin dall'inizio ritenuto che solo in presenza di una causa di forza maggiore, quale la chiusura delle adozioni da

parte dell'Italia con il Paese nel quale la coppia ha scelto di adottare (come accadde nel periodo in cui la Commissione per le adozioni internazionali sospese le adozioni con l'Ucraina), o viceversa come la chiusura delle adozioni internazionali dichiarata da un Paese straniero ai Paesi riceventi (come è accaduto per la Romania), un secondo mandato possa essere validamente dato, nonostante l'inefficacia del decreto di idoneità per il passaggio dell'anno dalla sua comunicazione. In questi casi la Commissione, valutato il motivo addotto dalla coppia come forza maggiore, autorizza il secondo ente, individuato dalla coppia, a prendere in carico la coppia stessa, nonostante la perdita di efficacia del decreto.

## 6. La “adozione in rete”

Molte coppie, così come molti operatori, e non pochi giudici minorili, nutrono grande diffidenza per gli enti, per le loro modalità d'intervento, per la qualità dell'assistenza, psicologica e giuridica, che offrono. Tale diffidenza non poggia oggi su nessun fondamento razionale, in relazione – anche e soprattutto – alla comprovata e approfondita verifica che sul loro operato effettua la Commissione per le adozioni internazionali: attività di controllo che ha già portato all'emissione nei confronti degli enti di svariati provvedimenti di censura, a un provvedimento di sospensione e a due provvedimenti di revoca della concessa autorizzazione. In particolare, gli enti sono sottoposti a due livelli di controllo: il livello ispettivo, che si svolge su base programmata, e per il quale entro l'anno 2004 ogni ente sarà stato sottoposto a un'accurata ispezione dei registri contabili e della documentazione che è tenuto a conservare e dalla quale deve potersi dedurre la regolarità di ogni movimento; un livello puntuale, che si attiva su denuncia della coppia ogniqualevolta l'ente sembra non rispettare le regole a fondamento del mandato, o addirittura il dettato legislativo.

Per aiutare le coppie a orientarsi nella “foresta degli enti” e a trovare il sentiero che porta alla meta, la Commissione ha promosso la pubblicazione di opuscoli informativi sia sugli enti sia sui Paesi in cui essi operano. Questi opuscoli sono disponibili presso i servizi pubblici che si occupano dell'adozione internazionale, e possono anche essere richiesti direttamente all'Istituto degli Innocenti di Firenze, che ne ha curato la pubblicazione.

La Commissione si augura che con l'ausilio di questo materiale informativo e attraverso la consultazione del suo sito Internet – sul quale vengono pubblicate tutte le novità del settore e ove esiste un'apposita rubrica di risposta a quesiti curata dalla Presidente – le coppie possano più facilmente orientarsi e più responsabilmente iniziare, proseguire e concludere l'iter adottivo, nella piena consapevolezza, però, che aver definito l'adozione e avere un figlio adottivo può significare avere bisogno più di prima di sostegno e di suggerimenti da parte dei servizi, per non incorrere in errori che possono pregiudicare un cammino molto importante, quale il progetto di vita della nuova famiglia.

A tal fine è fondamentale che i servizi del territorio sappiano “agganciare” le coppie allorquando le preparano, ne esplorano le competenze, ne accertano le ca-

ratteristiche per riferirne al tribunale per i minorenni, che è l'organo destinato a valutarne le competenze genitoriali; tale "aggancio" sarà possibile se i servizi si porranno nei confronti delle coppie non come selezionatori, perché non è questo il loro compito, ma come coloro che le aiutano a prendere coscienza dei propri bisogni e dei propri desideri, a stanare le proprie risorse e le proprie potenzialità, a razionalizzare, insomma, il progetto adottivo, aiutandole a individuare l'interesse superiore del bambino, come l'unico vero interesse da realizzare attraverso l'adozione. Attraverso questo processo, iniziato dai servizi territoriali e proseguito dagli operatori dell'ente, è possibile creare una profonda e duratura relazione tra la coppia, i servizi del territorio e i servizi dell'ente, condizione necessaria per massimizzare la probabilità di un buon esito dell'adozione, perché sarà una "adozione in rete", dove la rete ha qui il significato e la funzione di sostegno per un ruolo educativo il più possibile dinamico e interculturale, rispettoso dei tempi di crescita e di maturazione del figlio nel nuovo contesto di appartenenza, alla luce delle esperienze pregresse.

Questo approccio progettuale integrato è tanto più necessario quanto più i bambini che entrano per adozione sono grandicelli e difficili, quindi bisognevoli di aiuto sotto il profilo psicologico.

Va, comunque, sottolineato che il numero degli ingressi di minori in Italia a scopo di adozione è in continuo aumento, come si evince dalla tabella che segue, la quale mostra gli ingressi negli ultimi sette semestri:

1° semestre 2001	919
2° semestre 2001	878
1° semestre 2002	1.007
2° semestre 2002	1.218
1° semestre 2003	1.385
2° semestre 2003	1.385
1° semestre 2004	1.611

Possiamo perciò affermare che l'impianto legislativo funziona, anche se alcuni aggiustamenti sono possibili; ma i tremila bambini e più che sicuramente faranno ingresso in Italia a scopo di adozione in questo anno 2004 dimostrano senza ombra di dubbio che le scelte di fondo del legislatore – passaggio obbligatorio della coppia per l'ente autorizzato, collocazione dell'Autorità centrale presso la Presidenza del consiglio dei ministri – sono state giuste e funzionali al sistema.

## Adozione nazionale e internazionale: primo approfondimento della Rete ChildONEurope

Raffaella Pregliasco  
Istituto degli Innocenti, Firenze

*The European network of national observatories on childhood, ChildONEurope, has promoted a survey designed to compare the rules and regulations that currently govern the practice of national and international adoption in the different member and observer countries of the network. Based on the data gathered through the distribution of a questionnaire – which was returned by Austria, Belgium, Denmark, France, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Portugal, the United Kingdom and Spain – a number of considerations can be formulated. All the member and observer countries have legislation that governs this area, with distinctions being made, in a number of cases, between national and international adoptions, depending on the authorities responsible for management of the procedures; the countries in question also have operating protocols capable of coordinating the activities of the different parties (public or private) involved in the adoption process; in addition, they have established services that provide information to aspiring adoptive parents, as well as services that offer support during the post-adoption period, with the latter being managed, depending on the specific case, by organisations authorised to perform activities of intermediation or by public-assistance services; there was found to be a lack of structured services for integration within school systems; finally, only France and Italy have specific measures designed to favour the adoption of disabled children.*

### Introduzione

L'istituto dell'adozione, intesa come una forma di filiazione fondata principalmente su di una relazione educativa e affettiva e su di un legame di sangue, è conosciuto nell'Europa occidentale fin dai tempi antichi: infatti, ad Atene così come a Roma, esso permetteva di assicurare la continuità politica, religiosa, civile e patrimoniale di una famiglia. L'istituto dell'adozione venne riconosciuto da tutte le legislazioni europee intorno al XIX e XX secolo. L'ultimo Paese dell'Europa occidentale a inserire formalmente questo istituto nel proprio ordinamento giuridico furono i Paesi Bassi, attraverso la legge del 26 gennaio 1956. Oggi, l'adozione può essere considerata quale strumento di protezione dell'infanzia in stato di abbandono in grado di instaurare tra aspirante genitore adottivo e bambino una relazione socioeducativa e socioaffettiva. L'istituto dell'adozione nazionale e internazionale si è notevolmente sviluppato negli ultimi anni divenendo un fenomeno di grande attualità che ha stimolato studi e ricerche in ragione delle importanti proporzioni assunte. Secondo una stima del Comitato economico e

sociale dell'Unione europea effettuata nei primi anni novanta, nei Paesi dell'Unione vengono realizzate dalle 30.000 alle 35.000 adozioni ogni anno<sup>1</sup>. In particolare, il numero di adozioni ha raggiunto il suo apice tra il 1970 e il 1985. Da allora si è verificata una leggera flessione del numero di minori entrati in Europa, dovuta a molteplici fattori quali la diminuzione del numero di bambini adottabili, lo sviluppo di garanzie a tutela dei diritti dei bambini e dei genitori biologici, la lotta contro il traffico di minori, la presa di coscienza delle difficoltà insite nell'adozione.

### Oggetto e metodologia della ricerca

Con l'obiettivo di dare avvio a un percorso di approfondimento sul tema che stimoli il confronto e lo scambio relativamente alle soluzioni normative e alle prassi adottate nei diversi Paesi aderenti alla Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope, è stata promossa la realizzazione di un'indagine che, attraverso un approccio di chiara matrice comparatistica, si propone, in questa prima fase di avvio del progetto, di fornire alcuni spunti per l'analisi del fenomeno. Si tratta, quindi, di un'indagine di primo livello, realizzata dal Segretariato della Rete ChildONEurope, con sede presso il Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e adolescenza, su mandato dell'Assemblea della Rete e riguardante unicamente i Paesi attualmente membri o osservatori della Rete europea, in grado di analizzare solo aspetti giuridici di particolare interesse e attualità perché particolarmente problematici o oggetto di dibattito e/o di riforma nei singoli Stati.

Questa ricerca intende, inoltre, rispondere all'esigenza di maggior informazione e condivisione di norme, dati ed esperienze sull'argomento: la nostra conoscenza delle varie legislazioni e prassi relative all'adozione e in particolare del funzionamento delle relazioni fra i vari Stati per l'adozione internazionale è, infatti, insufficiente. Basti ricordare l'assenza di documenti che riportino tutte le normative nazionali aggiornate in materia; ma al di là delle leggi ancora più importanti sono le prassi. Si ritiene, peraltro, che l'istituto dell'adozione sia in grado di rispondere più efficacemente agli interessi del minore se gli addetti ai lavori (operatori sociali, magistrati ma anche funzionari ed esperti in materia) hanno una maggior conoscenza ed esperienza in relazione alla pluralità dei modelli di servizi utilizzati nei diversi Paesi.

Il questionario inviato ai membri e agli osservatori della rete era suddiviso in 6 macro-aree:

- 1) servizi di consulenza sulla tematica dell'adozione nazionale e internazionale;
- 2) requisiti degli aspiranti genitori adottivi;

<sup>1</sup> *Opinion of the Economic and Social Committee on Adoption, 1 July 1992, SOC/218 – EESC 807/92, consultabile all'indirizzo web [http://eescopinions.esc.eu.int/EESCOpinionDocument.aspx?identifier=archives.ces%20anclenues\\_sections\soc\soc218\807.wpd&language=EN](http://eescopinions.esc.eu.int/EESCOpinionDocument.aspx?identifier=archives.ces%20anclenues_sections\soc\soc218\807.wpd&language=EN)*

- 3) protocolli operativi che codifichino le procedure che portano all'adozione di un minore;
- 4) servizi per il postadozione;
- 5) eventuali canali preferenziali per le adozioni difficili;
- 6) ricerche sull'argomento in corso.

Al questionario hanno risposto Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito, Spagna.

Vengono in questo lavoro presentati i dati raccolti attraverso la somministrazione del questionario, raggruppati per singole questioni di interesse che richiamano le aree tematiche del questionario.

È opportuno ricordare che l'indagine effettuata attraverso la somministrazione del questionario rappresenta solo un primo *step* nell'analisi dell'argomento, costituito dalla raccolta di informazioni di carattere generale sulla materia al fine di elaborare successivi percorsi di analisi e di approfondimento su aspetti di interesse comune. Per questo motivo, gli *items* e le informazioni raccolte sono di livello assolutamente primario, senza presunzione di offrire un quadro completo della gestione dell'istituto dell'adozione a livello di singolo Stato, che risulta così complesso e ricco di spunti di riflessione.

Il primo obiettivo della ricerca è stato, infatti, quello di evidenziare agli Stati membri e osservatori della Rete quanti e quali ambiti di approfondimento e di analisi comparatistica è possibile individuare relativamente alla tematica in oggetto. Ci sono numerosi aspetti il cui approfondimento potrebbe, infatti, giovare sia all'interno di ogni singolo Stato per l'implementazione delle politiche aventi a oggetto i minori fuori dalla famiglia e la genitorialità adottiva, sia ai fini di un miglioramento della collaborazione tra Paesi e di una rinnovata uniformità nella disciplina normativa adottata nelle procedure seguite.

Vogliamo altresì dar conto delle difficoltà incontrate nel reperimento delle informazioni richieste attraverso la somministrazione del questionario. Innanzitutto si sono incontrati ostacoli di carattere semantico: il significato e soprattutto gli effetti giuridici di un determinato istituto possono variare da Paese a Paese e ciò ha influito sulla comprensione delle domande inserite nel questionario e sulle validità di alcune risposte. Un primo obiettivo da raggiungere per la Rete è quindi quello di individuare un lessico comune sull'argomento, al fine di agevolare, relativamente al tema dell'adozione – ma anche in un'ottica più generale – una piena comprensione dell'insieme delle politiche indirizzate all'infanzia nei singoli Paesi membri.

## Legislazione

**Tabella 1 - Legislazione internazionale. Stato delle firme e delle ratifiche della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale**

Membri di ChildONEurope*	Firma	Ratifica
Belgio	27 gennaio 1999	–
Danimarca	2 luglio 1997	1 novembre 1997
Francia	30 giugno 1998	1 ottobre 1998
Irlanda	19 giugno 1996	–
Italia	18 gennaio 2000	1 maggio 2000
Lussemburgo	5 luglio 2002	1 novembre 2002
Portogallo	19 marzo 2004	1 luglio 2004
Spagna	11 luglio 1995	1 novembre 1995

Osservatori di ChildONEurope	Firma	Ratifica
Austria	19 maggio 1999	1 settembre 1999
Finlandia	27 marzo 1997	1 luglio 1997
Germania	22 novembre 2001	1 marzo 2002
Grecia	–	–
Olanda	26 giugno 1998	1 ottobre 1998
Regno Unito	27 febbraio 2003	1 giugno 2003
Svezia	28 maggio 1997	1 settembre 1997

\* Aggiornamento al 25 giugno 2004

**Tabella 2 - Legislazione nazionale che regola l'adozione**

Membri di ChildONEurope	
Belgio	Codice civile, titolo VIII, art. 343-370 - legge 24 aprile 2003
Danimarca	Danish Adoption (Consolidation) Act 1999 - decreto n. 214 del 22 aprile 2002
Francia	Codice civile, art. 343/370 - legge 5 giugno 1996 - legge 6 febbraio 2001
Irlanda	Adoption Act 1998
Italia	Legge 4 maggio 1983, n. 184 - legge 31 dicembre 1998, n. 476 - legge 28 marzo 2001, n. 149
Lussemburgo	Articoli del Codice civile, Codice di procedura civile, Codice penale - legge 31 gennaio 1998 relativa alla concessione dell'autorizzazione agli enti addetti all'adozione e loro rispettive obbligazioni
Portogallo	Codice civile, art. 1973/2002 - decreto legge n. 314/1978, decreto legge n. 185/1993
Spagna	Codice civile (art. 9.4/9.5 e art. 175/180), legge 15 gennaio 1996 n. 1 - decreti in materia emanati dalle Comunità autonome





### Osservatori di ChildONEurope

Austria	Codice civile, art. 179/185a - Youth Welfare Act 1989
Grecia	Legge 30 dicembre 1996, n. 2447
Regno Unito	Adoption Act 1976 (entrato in vigore nel 1998)

## Adozione nazionale e internazionale

Tutti i Paesi membri e osservatori possiedono una legislazione che regola la materia delle adozioni nazionali e internazionali. In particolare, tra i Paesi membri, 5 dichiarano l'esistenza di significative differenze nella regolamentazione dei due istituti, mentre 3 (Danimarca, Irlanda, Spagna) affermano di non possedere una disciplina giuridica diversificata tra adozione nazionale e adozione internazionale. Dei Paesi osservatori solo il Regno Unito afferma di non utilizzare un trattamento giuridico specifico nei confronti dei due istituti. Negli altri Paesi si evidenziano invece significative differenze. In Francia, ad esempio, mentre gli aspiranti a un'adozione nazionale debbono rivolgersi necessariamente alle autorità pubbliche competenti che debbono rilasciare loro un documento di nullaosta e seguirli in tutte le fasi previste dalla procedura, per l'adozione internazionale possono essere alternativamente seguiti canali pubblici e canali privati. In Austria, le autorità pubbliche in materia di tutela dell'infanzia sono competenti solo in materia di adozioni nazionali; le adozioni internazionali sono gestite sempre da un organo di natura pubblica, denominato Autorità centrale, la cui istituzione è prevista dalla Convenzione de L'Aja, e non possono essere realizzate attraverso soggetti del terzo settore.

Generalmente, le differenze tra prassi sottese ad adozione nazionale e internazionale sono dovute principalmente al fatto che diverse sono le autorità competenti nella loro gestione: infatti, le loro modalità di operare, i vincoli all'esercizio delle loro attività, e, non ultimo, la loro capacità di rapportarsi con altri soggetti, anche stranieri, possono essere sostanzialmente diversi. Pensiamo alla facilità con cui un soggetto privato può rapportarsi con l'estero se messo a paragone con un ente pubblico. Senza considerare, inoltre, che le organizzazioni private che operano in questo campo dimostrano un'indiscutibile consuetudine di lavoro con le competenti autorità dei Paesi di origine dei bambini e un'ampia e attuale conoscenza delle prassi seguite all'estero che facilitano, specialmente in termini di guadagno sui tempi, il loro lavoro di intermediazione nella procedura di adozione e di accompagnamento degli aspiranti genitori adottivi.

Dobbiamo, infine, considerare come l'esistenza di una disciplina giuridica specifica per adozione nazionale e adozione internazionale sia strettamente connessa all'importanza numerica del fenomeno. Prendiamo ad esempio il caso del Regno Unito: in questo Paese il numero delle adozioni internazionali è fortemente residuale rispetto a quello delle adozioni nazionali, per cui non si è sentita l'esigenza di disciplinare da un punto di vista normativo in modo differente l'istituto nel caso riguardasse bambini in stato di abbandono all'interno dello Stato, oppure minori provenienti da un Paese estero. Non si sono neppure creati organi *ad hoc* che seguissero le adozioni internazionali, gestite tuttora dagli stessi soggetti che si occupano anche di adozione nazionale.

## Tipologie di adozione

Per quanto riguarda le diverse tipologie di adozione nei Paesi membri e osservatori della rete, si denota la presenza di due diverse tipologie giuridiche con cui si manifesta l'istituto: l'adozione semplice e l'adozione piena. La prima non comporta la rottura del legame di filiazione tra genitori biologici e minore, e non solo da un punto di vista prettamente giuridico ma anche, ove possibile, affettivo, e in taluni casi è addirittura revocabile; la seconda, invece, costituisce in capo all'adottato tutti i diritti e i doveri che derivano dallo *status* di figlio legittimo e interrompe il legame di filiazione con i genitori naturali. Per sua natura e, in particolare, per le conseguenze affettive che ne possono derivare, l'adozione piena è difficilmente revocabile. E, anche quando da un punto di vista legislativo una revoca è permessa, viene utilizzata in particolari e rarissimi casi.

In alcuni Stati le due diverse tipologie possono convivere (come ad esempio in Francia, Belgio, Portogallo, Lussemburgo e Italia). In altri, viene riconosciuta giuridicamente solo l'adozione piena (Austria, Danimarca, Irlanda, Spagna, Regno Unito).

## Revoca dell'adozione

La possibilità o meno di revocare un'adozione è generalmente connessa ai diversi effetti giuridici che conseguono a un'adozione semplice oppure a un'adozione piena. L'adozione semplice, infatti, può eventualmente – e comunque alla presenza di determinate condizioni e sempre nell'interesse del bambino – essere revocata. Questo accade ad esempio in Belgio, in Francia e in Lussemburgo. In Spagna, dove giuridicamente è riconosciuta solo l'adozione piena, non viene data possibilità di revoca. Una situazione particolare, tra i Paesi che si sono resi disponibili alla compilazione del questionario, è quella della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito: in questi Stati esiste la possibilità di revoca anche per un'adozione piena, ma è poco o quasi mai utilizzata. In Portogallo, invece, dal questionario si evince che neppure l'adozione semplice è revocabile.

## Protocolli operativi

Analizzando più in dettaglio le procedure sottese alla materia delle adozioni seguite in ogni singolo Paese, si rileva come tutti i Paesi membri siano riusciti a elaborare protocolli operativi in grado di coordinare le attività dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'*iter* dell'adozione. La definizione e l'utilizzo dei protocolli operativi<sup>2</sup> appare di enorme importanza poiché può favorire la comunicazione tra soggetti diversi che spesso hanno modalità di lavoro differenti e soprattutto è in grado di agevolare l'integrazione dei rispettivi compiti. La mancanza di coordinamento, che spesso sfocia nella moltiplicazione delle stesse attività e dei servizi offer-

---

<sup>2</sup> Limitatamente all'ipotesi di adozione internazionale, l'art. 7 co. 1 della Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 prevede che «le Autorità Centrali debbono cooperare fra loro e promuovere la collaborazione fra le autorità competenti dei loro Stati per assicurare la protezione dei minori e per realizzare gli altri scopi della Convenzione».

ti, può recare pregiudizio all'efficacia dei servizi destinati alle adozioni nazionali e internazionali e quindi può essere di ostacolo alla piena attuazione degli strumenti normativi internazionali e di natura interna concernenti questa tematica.

In particolare, in quasi tutti i Paesi analizzati nel rapporto, si afferma che l'elaborazione di protocolli operativi – intesi come prassi di lavoro coordinate e concordate tra soggetti diversi – è resa necessaria dalla presenza di agenzie private specificamente autorizzate a operare nel settore delle adozioni, in particolare di quelle internazionali. Probabilmente l'esigenza di raccordarsi con soggetti non pubblici e, quindi, con modalità di lavoro spesso differenti e non sempre pienamente governabili da parte delle autorità competenti rendono necessaria la stipula di tali accordi.

Solo in Grecia non sono ancora utilizzati protocolli operativi. La Grecia, infatti, così come ci viene sottolineato nel questionario, oltre a non aver attualmente né firmato né tantomeno ratificato la Convenzione de L'Aja in materia di adozioni internazionali, si trova in una situazione assai particolare, che rende l'idea delle conseguenze che possono derivare dalla mancanza di un adeguato coordinamento tra soggetti coinvolti nelle procedure in esame: le adozioni, infatti, possono avere luogo sia richiedendo il supporto di agenzie pubbliche che attraverso canali privati. In quest'ultimo caso, per vedersi riconoscere gli effetti giuridici conseguenti a un'adozione, gli aspiranti genitori adottivi debbono comunque richiedere alle autorità competenti (Social Work Department di ogni prefettura del Paese) l'espletamento di uno specifico procedimento richiesto dalla disciplina normativa. Spesso gli aspiranti genitori adottivi si rivolgono al servizio pubblico quando il bambino è già collocato in famiglia: in tal caso, nell'ipotesi di una valutazione negativa da parte dell'operatore sulle capacità genitoriali dei richiedenti, dovrebbe procedersi all'allontanamento del o dei minori, ma questo appare molto difficile quando esiste già un vincolo affettivo. La situazione è particolarmente delicata perché la maggior parte delle adozioni avvengono appunto attraverso canali privati.

### **Servizi informativi per coppie e single aspiranti all'adozione**

In tutti i Paesi che si sono resi disponibili alla compilazione del questionario sono stati predisposti servizi la cui attività consiste nel fornire informazioni agli aspiranti genitori adottivi. Nella maggior parte dei Paesi che hanno compilato il questionario si tratta sia di soggetti pubblici – assimilabili al nostro servizio sociale territoriale – che di organismi privati; in quest'ultimo caso, si fa riferimento ad associazioni di genitori e ad altri soggetti autorizzati a fornire un supporto agli aspiranti genitori adottivi e a seguirne le pratiche di intermediazione per l'adozione nazionale e internazionale. Solo due Paesi – il Portogallo e la Grecia – affermano di utilizzare unicamente i servizi pubblici per l'attività di informazione e formazione ai soggetti che desiderano adottare.

Ogni Paese elabora i propri criteri per definire la cosiddetta “suitability” delle coppie e dei single aspiranti all'adozione, vale a dire i criteri predittivi di una buona genitorialità adottiva.

Tali criteri, che si traducono in particolari caratteristiche che una persona dovrebbe possedere per poter adottare, possono essere diversi a secondo del Paese.

In generale, si può affermare come, nella maggior parte dei Paesi che hanno fornito risposta al questionario inviato, esistono specifiche – anche se differenti in base alle diverse realtà nazionali – limitazioni legate all’età del proponente, che viene quindi considerato il primo e più importante requisito in termini di valutazione della domanda presentata dall’aspirante genitore adottivo.

Tutti gli Stati membri e osservatori permettono l’adozione da parte dei single a eccezione dell’Italia. Un discorso a parte va fatto per gli omosessuali: in alcuni Paesi, tra cui Irlanda, Austria e Regno Unito, in base ai principi che tutelano i diritti di uguaglianza, i single che propongono domanda di adozione non possono vedersi respingere la propria domanda di adozione unicamente sulla base del loro orientamento sessuale (così come, a livello più generale, non possono costituire pregiudiziali alla capacità di adottare il colore della loro pelle, o la razza o – ed è quel che più conta, l’età – particolarità questa della sola Irlanda). In Portogallo e in Francia, si afferma, invece, in modo esplicito che gli omosessuali non possono adottare; la stessa disciplina vige anche in Danimarca, ma si prevede, d’altra parte, che un omosessuale possa adottare il figlio del convivente se si è registrati come coppia.

In Lussemburgo, va ricordato, in particolare, che l’adozione piena è permessa solo alle coppie unite da vincolo matrimoniale mentre ai single è aperta la strada dell’adozione semplice.

In generale, possiamo affermare che, a eccezione di alcuni Paesi che abbiamo ricordato sopra, l’adozione da parte di omosessuali non è esclusa in modo specifico da un punto di vista legislativo a differenza dell’adozione da parte di coppie omosessuali, per le quali appare più difficile trovare un supporto normativo al loro eventuale desiderio di adozione (vedi ad esempio il caso del Belgio, che permette l’adozione da parte dei single e, quindi, in mancanza di un’previsione esplicita in senso contrario, anche del single omosessuale, ma, accordando la possibilità di adottare soltanto alle coppie sposate e di sesso differente, esclude di conseguenza dall’adozione le coppie di omosessuali).

La rendita economica, lo stato di salute delle coppie e la presenza di altri figli naturali o adottivi non costituiscono generalmente motivo di limitazioni alla capacità di adottare di un single o di una coppia, ma in alcuni Paesi sono comunque tenuti in considerazione ai fini della relativa valutazione da parte delle autorità e dei servizi competenti.

## **Requisiti per la dichiarazione dello stato di adottabilità**

Un altro elemento che si è voluto comparare tra i diversi Paesi della rete ChildONEurope, sono i requisiti per la dichiarazione dello stato di adottabilità di un minore nella procedura relativa all’adozione nazionale.

Generalmente, e come requisito primario, si richiede l’esistenza di una situazione di abbandono conclamata e/o dichiarata a seguito di un procedimento giudiziario o amministrativo. Altra condizione per il dispiegarsi degli effetti giuridici di un’adozione è, in molti Paesi, il consenso all’adozione espresso liberamente dai genitori naturali del bambino.

Alcuni altri requisiti sono indicati nelle seguenti tabelle:

**Tabella 3 - Requisiti per l'adottabilità di un minore nella procedura relativa all'adozione nazionale - Membri di ChildONEurope**

Belgio	1. Consenso dei genitori biologici o del tutore
Danimarca	1. Consenso dei genitori biologici
Francia	1. Consenso dei genitori biologici 2. "Pupilles de l'état" (minori senza genitori o con genitori sconosciuti che abbiano più di due mesi; bambini orfani; minori ai cui genitori è stata tolta la patria potestà) 3. Bambini dichiarati abbandonati dal giudice
Irlanda	1. Minore in stato di abbandono
Italia	1. Minori degli anni 18 a seguito di un provvedimento giudiziario che ne dichiara lo stato di adottabilità
Lussemburgo	1. Il minore deve avere almeno tre mesi 2. Consenso dei genitori biologici 3. In alternativa il consenso all'adozione può essere prestato dal pubblico ministero, o dal servizio sociale che ha in carico il minore 4. Il maggiore di 15 anni deve prestare il proprio consenso all'adozione
Portogallo	1. Minori dichiarati adottabili dalle autorità di sicurezza sociali competenti 2. Dichiarati adottabili dall'autorità giudiziaria competente attraverso un provvedimento giudiziario finalizzato a tutelare gli interessi dei minori 3. Figlio del coniuge o del convivente di fatto del richiedente l'adozione 4. Età del minore <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meno di 15 anni al momento della domanda di adozione</li> <li>• Meno di 18 anni e affidato ai richiedenti l'adozione, o a uno di essi prima dei 15 anni, oppure figlio del coniuge o del convivente di fatto del richiedente l'adozione</li> </ul>
Spagna	1. Essere minori di età. Eccezionalmente è possibile l'adozione di un maggiorenne quando preesiste una situazione di accoglienza o convivenza iniziata prima dei 14 anni di età del minore stesso 2. Quando i genitori biologici hanno prestato il proprio consenso all'adozione, oppure sono sconosciuti e sono privati della patria potestà 3. Valutazione dell'équipe psicosociale che l'adozione rappresenta la miglior soluzione nell'interesse del minore

**Tabella 4 - Requisiti per l'adottabilità di un minore nella procedura relativa all'adozione nazionale - Osservatori di ChildONEurope**

Austria	1. Consenso dei genitori biologici o del tutore
Grecia	1. Stato di abbandono del minore 2. Consenso da parte dei genitori biologici
Regno Unito	A seguito di un provvedimento giudiziario che ne dichiara l'adottabilità ( <i>freeing order</i> ) pronunciato nell'interesse del minore

## Servizi di accompagnamento nel periodo postadottivo

I servizi di accompagnamento nel periodo postadottivo meritano un discorso più approfondito.

Innanzitutto, occorre distinguere tra il sostegno postadozione fornito dagli enti privati autorizzati che si sono occupati dell'intermediazione nell'adozione e il sostegno dei servizi pubblici assistenziali territoriali.

Per quanto riguarda gli enti privati, la soluzione comunemente attuata da tutti i Paesi di accoglienza è quella di rendere obbligatorie forme di sostegno alle famiglie inserendo nel contratto che le agenzie private stipulano con gli aspiranti adottanti un'apposita clausola di assistenza postadozione.

Nel caso, invece, di assistenza fornita da parte di autorità pubbliche, generalmente si ritiene che la pronuncia estera di adozione produca i suoi effetti nel Paese di accoglienza senza bisogno di una nuova pronuncia di adozione, con la conseguenza, tra l'altro, che il Paese di accoglienza non ha alcun diritto di ingerirsi nella vita familiare di una famiglia "legittima". In armonia con quest'idea, nella maggioranza degli Stati si prevede che il sostegno delle autorità pubbliche che hanno svolto attività di intermediazione nella procedura adottiva avvenga solo su richiesta degli adottanti (ad esempio in Francia). Ma tale previsione normativa non è in grado di rispondere alle molteplici esigenze della famiglia adottiva e quindi al perfezionamento dell'adozione. Per questo motivo, numerosi Stati, anche in assenza di una previsione normativa chiara e inequivocabile, hanno elaborato pratiche *praeter legem* che garantiscano agli enti pubblici – ma anche a quelli privati – la possibilità di monitorare l'andamento dell'inserimento del minore e di sostenere la famiglia adottiva. Uno degli *escamotage* più ampiamente utilizzati è quello di applicare per analogia a queste fattispecie le disposizioni normative dirette alla protezione e alla tutela di tutti i bambini che vivono al di fuori della loro famiglia naturale e quindi anche dei bambini adottati; tali disposizioni prevedono forme di sostegno e di assistenza per i minori e quindi anche per le famiglie.

In particolare, solamente Spagna e Regno Unito affermano di possedere servizi istituzionalmente previsti per accompagnare le famiglie nel periodo postadottivo. In Spagna si afferma, ad esempio, che proprio nell'ultimo anno l'importanza e la delicatezza di questo momento è stata da più parti riconosciuta e si sono di conseguenza sviluppati servizi pubblici e privati finalizzati in modo specifico al sostegno postadottivo.

Nel Regno Unito troviamo un'offerta di servizi particolarmente sviluppata in materia perché, dal 31 ottobre 2003, alle autorità locali è richiesto di organizzare appunto specifici servizi per l'accompagnamento delle famiglie nel periodo postadottivo.

Negli altri Paesi, tali modalità di sostegno sono invece generalmente lasciate all'attività delle agenzie di adozione private.

Da questa breve analisi emergono in particolare due riflessioni. La prima è che, pur avendo scelto, per la nostra comparazione, Paesi di accoglienza che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja, non si può affatto affermare che solo in virtù di tale ratifica abbiano introdotto in materia di sostegno postadottivo particolari inter-

venti nell'*iter* procedurale già seguito. La maggiore o minore importanza data alla fase successiva all'arrivo del bambino e la tipologia degli interventi e dei servizi previsti dipendono per lo più dalla particolare attenzione attribuita dal singolo legislatore a questa tematica.

Sembra, invece, doversi sostenere che i Paesi di accoglienza da più tempo interessati al fenomeno dell'adozione internazionale abbiano maggiormente attivato servizi *ad hoc*, avendo sperimentato l'opportunità di un adeguato accompagnamento alle famiglie ai fini del successo di un'adozione.

In materia di sostegno postadottivo, la Convenzione de L'Aja del 1993 sulla tutela dei minori e cooperazione in materia di adozione internazionale afferma all'art. 9 lett. c che le Autorità centrali prendono, sia direttamente sia con il concorso di pubbliche autorità o di organismi debitamente autorizzati, ogni misura idonea, particolarmente, per promuovere nei rispettivi Stati lo sviluppo dei servizi di assistenza per l'adozione e per la fase successiva all'adozione.

La Convenzione si limita quindi a enunciare un principio fondamentale relativamente alla cooperazione fra Stati in materia di adozione, lasciando a ogni singolo legislatore il compito di prevedere, definendole, adeguate forme di sostegno postadottivo.

### Servizi per l'inserimento scolastico

Riguardo all'esistenza di servizi capaci di agevolare l'inserimento scolastico dei minori adottati, una prima osservazione è, purtroppo, relativa all'esiguità – nei programmi come nelle politiche scolastiche – di interventi mirati in proposito e alla sostanziale mancanza di sistematicità nelle azioni positive eventualmente poste in essere, indice di una maturazione non ancora pienamente raggiunta nel prendere consapevolezza dell'importanza del fenomeno in oggetto.

Tutti i Paesi che hanno dato risposta alla relativa domanda contenuta nel questionario affermano, infatti, di non possedere servizi *ad hoc*. Ma ciò è probabilmente da imputarsi al fatto che l'adozione, soprattutto quella internazionale, ha assunto proporzioni tali da stimolare una riflessione sugli ambiti su cui va a produrre effetti solo in tempi molto recenti. Vi è da sottolineare che qui non ci riferiamo a forme di accompagnamento e di agevolazione dell'inserimento scolastico messe in atto in casi singoli e particolari grazie alla sensibilità di genitori e insegnanti, ma a politiche educative, servizi strutturati e programmi condivisi e monitorati.

Probabilmente l'attenzione del mondo della scuola passerà attraverso le stesse fasi che hanno caratterizzato il fenomeno della presenza – in classe così come nel contesto sociale – di minori stranieri *tout court*. Certamente vi sono delle similitudini con la condizione dei bambini adottati, tuttavia non si può non notare che i minori stranieri appartengono ancora alla loro cultura di origine vivendo con i loro genitori, mentre il bambino adottato che proviene da altro Paese si trova ad “appartenere” a una famiglia con una cultura diversa da quella in cui egli è cresciuto, famiglia che desidera che egli appartenga a tutti gli effetti – e il più delle volte il più presto possibile – al “suo” nuovo contesto socioculturale.

## Adozione di bambini con handicap psicofisici

Per quanto riguarda, infine, la vigenza di specifiche previsioni normative o facilitazioni per favorire l'adozione di bambini che presentano handicap psicofisici, solamente Francia e Italia dichiarano di aver compiuto passi specifici in merito.

In particolare, in Francia, è stata creata una banca dati che contiene informazioni in materia ed è finalizzata quindi ad agevolare l'adozione di questi bambini. Ormai da più di 10 anni, cinque servizi per la tutela dell'infanzia del Nord del Paese, con il supporto del Ministero della famiglia, hanno sviluppato altresì forme di cooperazione per facilitare queste adozioni.

In Italia, una recente disposizione normativa prevede agevolazioni anche di carattere economico, per le coppie disponibili all'adozione di bambini con handicap psicofisici<sup>3</sup>. Non solo, ma la disponibilità a un simile tipo di adozione rappresenta un "criterio preferenziale", nel senso che viene data precedenza, nella fase istruttoria, alle domande dirette all'adozione di minori con handicap accertato ai sensi dell'art. 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104<sup>4</sup>.

### Dati statistici<sup>5</sup>

I primi dati raccolti dall'indagine quantitativa, hanno evidenziato chiaramente le diversità nelle modalità di raccolta dei dati e nella tempistica di aggiornamento degli stessi. Nonostante ciò, la restituzione dei questionari con le informazioni di tipo quantitativo (da parte di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Spagna e Regno Unito) ha in ogni caso consentito l'elaborazione di due tavole comparative. I dati elaborati e presentati nel riepilogo riguardano il numero dei minori adottati secondo il Paese di provenienza del minore, il sesso, l'età e l'anno di riferimento per ogni Paese che ha avuto la possibilità di raccogliere e inviare i dati a disposizione. Per quanto riguarda l'adozione internazionale, i valori assoluti indicano che i flussi maggiori di minori autorizzati all'ingresso nel Paese si sono avuti in Italia e Spagna, mentre l'adozione nazionale ha fatto registrare i valori assoluti più elevati per Francia, Italia e Spagna. Il Regno Unito, in cui la legislazione in vigore non detta una specifica disciplina normativa per adozione nazionale e adozione internazionale, presenta il più alto numero di adozioni nell'anno tra quelli pervenuti. Va peraltro segnalato che, per valutare il numero delle adozioni in un Paese sarebbe opportuno confrontare il dato con il numero dei minori in stato di adottabilità. Non essendo disponibile questo valore, si è scelto come misura di riferimento la popolazione di età compresa fra 0 e 17 anni. Questo indice, numero di adozioni ogni 1.000 abitanti di 0-17 anni, mostra che le 646 adozioni internazionali della Danimarca sono un valore notevole se confrontati con il numero di minori presenti

<sup>3</sup> Si allude a quanto stabilito all'art. 6, punto 8, della legge 8 marzo 2001, n. 149, laddove è affermato che «nel caso di adozione di minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono intervenire, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

<sup>4</sup> Vedi art. 19 della legge 28 marzo 2001 n. 149 che sostituisce l'art. 22 della legge n. 184/1983.

<sup>5</sup> A cura dell'Unità operativa Ricerca, statistica e formazione, Istituto degli Innocenti.

**Tabella 5 - Numero di adozioni distinte per sesso. Membri e osservatori di ChildONEurope**

Paese	Adozioni internazionali					Adozioni nazionali					Totale adozioni		
	anno	maschi	femmine	totale	popolaz.	anno	maschi	femmine	totale	popolaz.	maschi	femmine	totale
					0-17 × 10.000					0-17 × 10.000			
Belgio	2003 <sup>(a)</sup>	-	-	296	2,8	2002	19	16	35	0,3	-	-	<sup>(b)</sup>
Danimarca	2001	-	-	646	5,6	2001	-	-	47	0,4	279	414	693
Francia	-	-	-	-	-	2001	-	-	1.195	0,9	-	-	1.195
Irlanda	2001	86	93	179	1,8	2001	-	-	293	2,9	-	-	472
Italia	2003	1.521	1.239	2.760	2,7	2001	-	-	1.945	1,9	-	-	<sup>(b)</sup>
Regno Unito	2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.759	2.700	5.459
Spagna	2001	-	-	3.428	4,7	2002	-	-	1.028	1,4	-	-	<sup>(b)</sup>

<sup>(a)</sup> Il dato sulla popolazione minorile è leggermente superiore in quanto il censimento raccoglie il dato per classi di età 0-19 e non 0-17 e ricopre sia la Regione Vallone che la Regione di Bruxelles, che rispetto alla Comunità francofona sono leggermente superiori.

<sup>(b)</sup> Il totale non è calcolabile in quanto si tratta di adozioni nazionali e internazionali riferite ad annualità diverse.

**Tabella 6 - Numero di adozioni distinte per fasce di età - Membri e osservatori di ChildONEurope**

Paese	Anno	Fasce di età				totale
		inferiore 1 anno	1-4 anni	5-9 anni	10 anni e oltre	
<b>VALORI ASSOLUTI</b>						
Belgio <sup>(d)</sup>	2003	32	3	0	0	35
Danimarca	2001	191	439	29	34	693
Francia <sup>(a)</sup>	2001	792	186	176	41	1.195
Irlanda <sup>(b)</sup>	2001	14	84	106	89	293
Italia <sup>(c)</sup>	2003	192	1.353	875	340	2.760
Regno Unito	2002	270	2.453	1.649	1.087	5.459
Spagna	2001	-	-	-	-	-
<b>VALORI PERCENTUALI</b>						
Belgio <sup>(d)</sup>	2003	91,4	8,6	-	-	100,0
Danimarca	2001	27,6	63,3	4,2	4,9	100,0
Francia <sup>(a)</sup>	2001	66,3	15,6	14,7	3,4	100,0
Irlanda <sup>(b)</sup>	2001	4,8	28,7	36,2	30,4	100,0
Italia <sup>(c)</sup>	2003	7,0	49,0	31,7	12,3	100,0
Regno Unito	2002	4,9	44,9	30,2	19,9	100,0
Spagna	2001	-	-	-	-	100,0

<sup>(a)</sup> Fasce di età: inferiore a 2 anni; 2-6 anni; 7-12 anni; superiore a 12 anni

<sup>(b)</sup> Solo adozioni relative al figlio del coniuge

<sup>(c)</sup> Solo adozioni internazionali

<sup>(d)</sup> Solo adozioni seguite enti autorizzati

nella popolazione, circa 6 adozioni ogni 10.000 minori residenti, seguita dalla Spagna con quasi 5 adozioni. Al contrario le quasi 1.200 adozioni nazionali avvenute in Francia nel 2001 rappresentano solamente una adozione ogni circa 10.000 cittadini di 0-17 anni. Gli indici più elevati per le adozioni nazionali appartengono all'Irlanda (con 3 adozioni ogni 10.000 minori residenti), all'Italia (circa 2) e alla Spagna (1,4).

La distribuzione per classe di età dei minori adottati evidenzia come in Irlanda i bambini adottati siano generalmente più grandi rispetto a quelli degli altri Paesi del network, mentre Danimarca, Italia e Regno Unito registrano la maggioranza di minori adottati nella classe di età 1-4 anni.

### Alcune proposte di sviluppo

È stato già sottolineato in precedenza come questa prima indagine costituisca solo un primo approccio all'analisi della disciplina giuridica e soprattutto della regolamentazione delle procedure finalizzate all'adozione nazionale e internazionale. Data l'attualità e l'interesse suscitate da questa indagine, è emersa la volontà, all'interno dell'Assemblea della Rete e a seguito della presentazione dei primi risultati a cura del Segretariato della stessa gestito dal Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, di proporre nuove linee di approfondimento della tematica, in grado di fornire informazioni più dettagliate e più operative a quanti operano in questo settore nei singoli Paesi interessati.

Un primo aspetto che meriterebbe approfondimenti è la capacità dei singoli Paesi di instaurare forme di collaborazione e coordinamento fra i diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel procedimento di adozione: tutti i questionari rilevano la presenza di protocolli operativi che regolano lo svolgimento di attività attinenti all'adozione. Un'analisi trasversale su quali siano i processi operativi seguiti nei diversi Stati può, oltre a far emergere buone prassi, contribuire allo sforzo di omogeneizzazione e di coerenza. Siamo, inoltre, convinti che il proprio sistema si può comprendere meglio se si compara con altri sistemi.

Un altro spunto interessante risulta quello attinente all'analisi del ruolo degli enti accreditati dalle autorità centrali dei diversi Stati per l'accompagnamento nella procedura di adozione internazionale. Quali sono i requisiti per l'accreditamento? Quali sono i servizi offerti? Sono alternativi o integrativi ai servizi pubblici? Un percorso di approfondimento potrebbe riguardare, infatti, le modalità di lavoro di questi soggetti. L'acquisizione di informazioni sulla loro attività e anche sulle difficoltà che incontrano può portare alla formulazione di rilievi critici fecondi per un miglioramento. Pensiamo, ad esempio, ai temi relativi a:

- come viene supportata, nei Paesi di origine dei minori, l'attuazione del principio della sussidiarietà dell'adozione internazionale;
- quali sono le modalità di accompagnamento delle coppie che adottano;
- come avviene il percorso di conoscenza-avvicinamento fra genitori adottivi e bambino.

Infine, un altro importante fronte di approfondimento, di particolare attualità, è relativo alla costruzione e allo sviluppo dei servizi di accompagnamento alla famiglia

adottiva nel periodo successivo all'adozione. In molti Paesi è, infatti, recentemente maturata – e lo testimoniano ricerche e studi in materia (ad esempio Francia e Italia) – la consapevolezza che un'adeguata preparazione e un efficace sostegno della famiglia adottiva possono non solo facilitare un graduale inserimento del bambino nel nuovo contesto familiare e sociale, ma anche prevenire l'insorgere di episodi di disagio all'interno del nucleo familiare o di cosiddetto fallimento dell'adozione con conseguente moltiplicarsi di traumi nel bambino ma anche nei genitori adottivi.

In un'ottica più allargata ma di notevole attualità, si propone anche un approfondimento e una riflessione sul tema degli strumenti di tutela dei minori in stato di abbandono in connessione, soprattutto, con gli sforzi tesi alla deistituzionalizzazione dei minori e alla chiusura delle grosse strutture di accoglienza. Tale obiettivo, oltre che nei Paesi già attualmente membri e osservatori della Rete, si sta rapidamente sviluppando ed è oggetto di particolare attenzione politica e legislativa degli Stati entrati recentemente a far parte dell'Unione europea, nei quali il fenomeno dell'abbandono dei minori può essere ancora presente in modo consistente. Per tale motivo, un'analisi specifica del processo di deistituzionalizzazione dei minori costituirebbe un importante e attuale fronte di coinvolgimento nella Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope di Paesi di recente ingresso nella UE.

### Riferimenti bibliografici

**Autorino, G. e Stanzione, P.**

2001 *Le adozioni nella nuova disciplina*, Milano, Giuffrè

**Cavallo, M.**

1999 *Viaggio come nascita*, Milano, Franco Angeli

**Commissione per le adozioni internazionali**

2003 *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Studi e ricerche, n. 2)

**Commissione per le adozioni internazionali**

2003 *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Studi e ricerche, n. 1)

**Eramo, F.**

2002 *Manuale pratico della nuova adozione*, Padova, CEDAM

**Finocchiaro, A. e Finocchiaro, M.**

2001 *Adozione ed affidamento dei minori*, Milano, Giuffrè

**Goody, J.**

1983 *The development of the Family and Marriage in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

**International Social Service - Service Social International**

1996 *Internal and Intercountry Adoption Laws*, The Hague - London - Boston, Kluwer Academic Publishers, January (looseleaf edition)

**Lammerant, I.**

2001 *L'adoption et les droits de l'homme en droit comparé*, Bruxelles, Bruylant

**Sacchetti, L.**

1986 *Il Commentario dell'adozione e dell'affidamento*, Rimini, Maggioli

**Triselotis, J., Shireman, J.**

1998 *Adoption: Theory, Policy and Practice*, London, Cassel

## Deistituzionalizzazione e protezione dei diritti dei minori fuori dalla famiglia

Alessandro Salvi  
Istituto degli Innocenti, Firenze

*Following approval of Law 149/2001, the date of 31 December 2006 was set as the final deadline for the closing of institutes sheltering children and young people; with this prospect in mind, thought should be given to the question of which structures should be closed and which should be reconverted, at the same time determining the number of minors for whom an alternative response must be found, plus the extent of the local supply of services that can represent alternatives to the institutes, and, finally, what type of regulatory system (regional governments, local government bodies, communities) should oversee the transition underway on the local and regional levels, guaranteeing that the overall outcome is positive in terms of the interests of the minors. The consideration of the topic of protecting the rights of children placed outside of their natural families normally emphasises the search for actions that favour the continuation of the relationship between the child and its family of origin, rather than placement in an institution of care. Of all the different type of approaches, foster care would appear, by its very nature, to be best suited to reconciling the child's requirements in terms of safeguards with the support given to the family of origin, "remedying" temporarily unsuitable family situations.*

Oltrepassata la metà del percorso avviato con l'approvazione della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, i poco più di due anni che ci separano dalla scadenza per la definitiva chiusura degli istituti per minori, fissata nel dicembre 2006, offrono l'opportunità di interrogarsi non solo sulle reali prospettive di corrispondere positivamente all'impegno posto dalla legge ma, più in generale, sul tema della protezione dei diritti dei bambini e ragazzi collocati fuori dalla famiglia naturale, secondo due fronti complementari di analisi:

- del quadro normativo di riferimento;
- del sistema di interventi che l'ordinamento italiano prevede a tutela dell'interesse del bambino a crescere nel contesto familiare.

Il concetto di istituto sarà affrontato anche alla luce di alcune criticità nella sua compiuta identificazione e delle prospettive di impegno che attendono i processi di riconversione già in atto in molte aree territoriali del Paese.

Al ruolo baricentrico che il modello normativo pone in capo all'istituto dell'affidamento familiare, quale forma preferenziale di "rimedio" alle situazioni di inidoneità transitoria della famiglia è dedicata la seconda parte dell'articolo, che affronta la questione dell'identità e del pluralismo degli affidi sotto il profilo dei fondamenti normativi e delle numerose esperienze – anche di tipo sperimentale – maturate a livello territoriale negli ultimi anni.

Ciò richiama in particolare gli enti di governo delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a compiti di indirizzo e coordinamento che assicurino la più ampia coerenza e organicità al sistema degli interventi, prevenendone i possibili rischi di frammentazione.

## Il processo di deistituzionalizzazione in Italia, oltre la chiusura degli istituti<sup>1</sup>

L'analisi dell'esperienza italiana di superamento degli istituti di assistenza per bambini e ragazzi in stato di abbandono e/o collocati fuori dalla famiglia di origine, offre interessanti possibilità di verificare quanto le politiche per l'infanzia e l'adolescenza si caratterizzino per la ricerca di finalità coerenti con il riconoscimento del diritto alla famiglia, anche in chiave di corrispondenza ai principi del diritto internazionale e comunitario<sup>2</sup>.

Se già nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo<sup>3</sup> e in alcune altre disposizioni normative internazionali<sup>4</sup>, si rintracciano infatti alcuni principi fondamentali in materia di protezione e tutela che sanciscono la preminente priorità degli interessi dei minori privi del proprio ambiente familiare o che non possono essere lasciati all'interno del proprio ambiente familiare, anche in questi atti si evidenzia come l'istanza di sostituzione della famiglia con altro contesto di accoglienza rinvii preferibilmente a realtà familiari o di tipo familiare, risultando l'opzione del collocamento in un'istituzione di assistenza una misura da prevedersi solo in situazioni di estrema necessità o di impossibilità di ricorrere alle altre soluzioni.

Nella prospettiva dell'Unione europea appare poi di particolare rilievo l'inserimento all'interno della recentissima approvazione della Costituzione europea di una serie di riferimenti espliciti alle politiche in favore dell'infanzia: nello specifico, nella prima parte, dedicata agli obiettivi dell'Unione, troviamo una menzione relativa alla "solidarietà tra le generazioni e alla protezione dei diritti dei minori"; nella seconda parte, l'articolo 24 si concentra sul tema dei diritti del bambino, collegati alla protezione e alle cure necessarie per il suo benessere, alla libertà di opinione, al rispetto del suo preminente interesse negli atti compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private e, infine, al diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

Quanto alla partecipazione degli Stati alla realizzazione di azioni di politica comuni per l'infanzia e l'adolescenza è da salutare con grande interesse l'attività del

**1** Si ringrazia per la collaborazione all'elaborazione di questo paragrafo Paola Pistacchi, psicologa e consulente per le attività del Centro nazionale.

**2** Per ulteriori approfondimenti sul tema si veda l'articolo di Valerio Ducci, *Beyond the orphanage: the process of deinstitutionalizing children in Italy. Post-war developments, in Children in institutions: the beginning of the end? The cases of Italy, Spain, Argentina, Chile and Uruguay*, Florence, Innocenti Research Centre, UNICEF IRC, 2003.

**3** Convenzione sui diritti del fanciullo, New York, 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 179.

**4** Assemblea generale delle Nazioni unite, *Dichiarazione sui principi sociali e legali in materia di tutela e benessere dell'infanzia, con speciale riferimento all'affidamento e all'adozione nazionale e internazionale*, New York, 3 dicembre 1986.

Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance*, costituito già nell'anno 2000 e composto dai ministri responsabili per l'infanzia degli Stati membri dell'Unione europea, con l'obiettivo di avviare una riflessione nella possibile direzione di una competenza specifica dell'Unione europea rispetto a queste tematiche.

La creazione del gruppo si basa non solo sulla volontà di conoscere meglio le condizioni di vita dei bambini all'interno dell'Unione europea, le politiche che li riguardano, le "buone pratiche" o il confronto tra le legislazioni in vigore, ma evidenzia anche un tentativo di lotta contro i fenomeni transnazionali, sempre più numerosi, che hanno un impatto negativo sui bambini: abuso e sfruttamento sessuale, minori non accompagnati, handicap, lavoro minorile.

Per l'approfondimento di questo argomento e, più in particolare, per quanto concerne il percorso di lavoro realizzatosi a livello comunitario che ha condotto alla nascita nell'anno 2003 della Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia *ChildONEurope* si rinvia alla lettura dell'articolo di Marc Bertholomé già pubblicato nel numero 3/2003 di questa stessa rivista.

Venendo al quadro normativo nazionale, la legge 28 marzo 2001, n. 149, ha fissato al 31 dicembre 2006 il termine per il superamento del ricovero dei bambini e dei ragazzi in istituto, nell'ambito della più generale riforma dell'adozione e dell'affidamento familiare (art. 2, comma 4)<sup>5</sup>.

Una riforma normativa di grande portata sociale e culturale che si inquadra nell'attuazione del diritto del minore a una famiglia, intervenendo sull'epigrafe stessa della legge (art. 1, comma 1)<sup>6</sup>.

Per quanto attiene alle dimensioni di riferimento del fenomeno, la recente indagine realizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza fornisce un quadro conoscitivo aggiornato, che evidenzia come il compimento del processo di deistituzionalizzazione e la definitiva chiusura degli istituti si collochino in una situazione notevolmente disomogenea sul territorio nazionale, per distribuzione e numero degli istituti attualmente funzionanti nei diversi contesti territoriali regionali, nonché per stato di avanzamento dei vari piani di riconversione degli istituti<sup>7</sup>.

A ogni buon conto, per l'analisi dei primi risultati dell'indagine si rinvia alla lettura dell'articolo presentato nella sezione "Ricerche e statistiche" di questo stesso numero della rivista.

Alla esplicitazione chiara della data – individuata quale "scadenza" per il completamento del percorso di deistituzionalizzazione – fa eco tuttavia una certa complessità a identificare con precisione l'oggetto effettivamente chiamato in causa, ge-

<sup>5</sup> «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

<sup>6</sup> «Il titolo della legge 4 maggio 1983, n. 184, di seguito denominata "legge n. 184", è sostituito dal seguente: Diritto del minore a una famiglia».

<sup>7</sup> Si veda, per questo, il report di ricerca *I bambini e gli adolescenti negli istituti per minori al 30 giugno 2003*, Firenze, marzo 2004.

nericamente indicato con il termine di “istituto”: difficoltà, questa, con la quale si è misurato anche il progetto di ricerca del Centro nazionale, elaborato – in sede di metodologia di indagine – proprio a partire dalla ricognizione delle fonti informative di livello nazionale e regionale.

In primo luogo, la complessità è da ricondursi alla eterogeneità dei sistemi di classificazione espressi dagli organismi di governo regionale e locale per la categorizzazione delle strutture socio-assistenziali residenziali per minori presenti sul territorio nazionale, che identificano numerose e variegata tipologie e profili di servizi, ponendo ora l'accento su caratteristiche di natura fisica (spazi, volumetrie, standard strutturali), ora su caratteristiche di natura organizzativa (modello gestionale, assetto organizzativo, compiti degli operatori), ora su caratteristiche di natura professionale (qualità del servizio, processi di lavoro, sistema di documentazione).

Per contro, le conclusioni del gruppo di lavoro costituito nel 1999 dal Ministero per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata hanno evidenziato<sup>8</sup> che l'istituto «è da escludersi tra le tipologie delle residenze per minori poiché non idoneo a soddisfare l'interesse dei bambini e degli adolescenti.»

Secondo questa elaborazione, l'istituto si caratterizza per:

- l'alto numero di minori accolti;
- l'estraneità del minore alle decisioni relative al proprio percorso (inserimento, progettazione, dimissione);
- l'autoreferenzialità: la totalità (o la maggior parte) delle attività si svolge all'interno dell'organizzazione, si utilizzano scuole interne, attività sportive proprie, servizi sanitari interni, ecc;
- la spersonalizzazione: il minore viene assimilato al gruppo, deve forzatamente adattarsi a esso; manca un progetto educativo individualizzato per ogni minore accolto;
- lo svolgimento della vita della struttura è determinato da una volontà istituzionale che è estranea alla partecipazione del minore. Le regole, gli orari, le abitudini non sono un risultato di una partecipazione dei minori, ma sono in funzione del buon andamento dell'organizzazione;
- lo staff ha essenzialmente il compito di rispettare e far rispettare le regole. Il suo rapporto con i minori non è un rapporto fra persone ma fra gruppi o categorie sociali;
- la comunicazione fra staff e minori è asimmetrica: va dallo staff ai minori e non prevede riscontri diversi dell'obbedienza/disobbedienza;
- l'atemporalità dell'intervento: il minore non sa per quanto tempo dovrà rimanere nella struttura residenziale e quali sono le sue prospettive future.<sup>9</sup>

In secondo luogo, la complessità di identificare con chiarezza le applicazioni del termine “istituto” si lega all'approfondimento degli effetti connessi all'attuazione del disposto dell'art. 2, comma 2 della stessa legge 149/2001, che richiama quali

<sup>8</sup> Ministro per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata, *Linee guida - Qualità dei servizi residenziali socio-educativi per minori*, bozza, versione 9 dicembre 1999 a cura del Gruppo minori.

<sup>9</sup> Vedi in particolare il capitolo “Superamento dell'istituto per minori” delle *Linee guida*, cit.

strumenti di assistenza e sostegno per il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo l'affidamento familiare e quando ciò non sia possibile con l'inserimento in "comunità di tipo familiare".

Un dispositivo coerente con quanto già previsto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* che, all'articolo 22, comma 3 prevede che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza di minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare».

Sebbene nel testo della legge 149/2001 non si specifichi alcuna definizione di "comunità di tipo familiare", si può desumere che il riferimento vada a una tipologia di comunità caratterizzata da un'organizzazione di vita e da rapporti interpersonali analoghi a quelli della famiglia, ovvero da un ambiente familiare, nella sua piena accezione, assimilabile appunto a quello di una famiglia.

Il legislatore del 2001 appare dunque far riferimento alla definizione di "comunità di tipo familiare" delineata nel 1997 dalla Conferenza Stato-Regioni all'interno della classificazione descritta in precedenza.

Il successivo DM n. 308 del 21 maggio 2001 – *Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328* – stabilisce che le strutture comunitarie per minori, classificabili nell'ambito delle strutture a carattere comunitario (art. 7, comma 1, lettera a.), si caratterizzano:

- per «la bassa intensità assistenziale, bassa e media complessità organizzativa» (art. 7, comma 2);
- per avere, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo 10 posti, più 2 per le emergenze (allegato A al DM).

Dalla correlazione dei requisiti prescritti – stile assistenziale, modello organizzativo e ricettività massima fissata a dieci più due posti – ne consegue che le strutture potenzialmente interessate entro la fine del 2006 a un processo per lo meno di riconversione, sono allora con molta probabilità non riconducibili soltanto alla categoria dei cosiddetti "istituti".

Passando agli scenari che si propongono all'attenzione di chi osservi l'andamento attuale in una prospettiva futura, ciò richiede, in altre parole, il fatto di orientare e sostenere il sistema dei servizi di accoglienza verso un percorso di verifica e riqualificazione che tenga conto del modello di comunità di tipo familiare e/o comunque di un assetto organizzativo riconducibile a un numero di norma non superiore a 10 bambini o ragazzi (più gli eventuali due posti riservati alla pronta accoglienza).

In questo senso e coerentemente con la finalità di assicurare al minore fuori dal suo nucleo familiare temporaneamente inidoneo un contesto familiare (famiglia affidataria) o comunque vicino e ispirato a questo (comunità di tipo familiare), l'attenzione dovrebbe dunque non trascurare l'obiettivo di comprendere anche quali strutture di accoglienza per minori, che già oggi non sono né funzionano come "istituti", possano ricondursi alla tipologia delle "comunità di tipo familiare" e quindi intervenire sugli "scostamenti" dal modello di riferimento, piuttosto che concentrarsi esclusivamente su quali e cosa siano gli "istituti".

Proseguendo in questa riflessione, dunque, l'area di maggiore interesse (e, se vogliamo, di maggiore criticità del sistema) appare relativa alla definizione di identità delle comunità educative e come questo profilo di struttura residenziale corrisponda o possa corrispondere al modello di comunità di tipo familiare, anche attraverso azioni di verifica, adeguamento o qualificazione.

La polarizzazione del modello verso i due estremi della comunità di tipo familiare e dell'istituto rende infatti necessario ricollocare la categoria delle comunità educative che, se da un lato mostrano un'organizzazione professionale e ispirata a criteri di tipo educativo, dall'altro si debbono confrontare con il dato della capienza e della ricettività potenziale e reale, talora sopra il livello dei dieci posti.

In prospettiva, ciò invita dunque a interrogarsi soprattutto su:

- quali siano di fatto le strutture che dovrebbero chiudere e quali riconvertirsi;
- quanti minori siano effettivamente quelli per cui si dovrebbe trovare una risposta alternativa e con quali bisogni;
- quali piani di riorganizzazione e riconversione debbano attuarsi a livello territoriale regionale;
- quale sia (debba essere) il livello quantitativo (rispetto al numero dei minori) e qualitativo (rispetto ai bisogni) dell'offerta territoriale di servizi e interventi alternativi alle strutture;
- quale sia (debba essere) il modello di regolazione (responsabilità, verifiche, controlli), che presieda alla transizione in atto a livello nazionale e regionale, garantendone complessivamente l'esito positivo in relazione agli interessi dei bambini e dei ragazzi.

In conclusione, l'analisi degli scenari che attendono gli impegni attuali, evidenzia come le possibilità di esito positivo si leghino soprattutto all'espressione combinata di quattro azioni complementari derivanti da:

- lo sviluppo e la diffusione sul territorio di un sistema ricco e diversificato di opportunità e servizi educativi e sociali per bambini e adolescenti (userei tendenzialmente sempre gli stessi termini, anche perché dal punto di vista dell'età "giovani" va ben oltre i 18 anni) in grado di corrispondere ai bisogni in una prospettiva preventiva, promozionale e partecipativa;
- l'affermazione di un modello di regolazione del sistema territoriale degli interventi per i bambini fuori dalla famiglia di origine (affidi, comunità, case famiglia), che attraverso l'attribuzione di compiti, ruoli e responsabilità ai diversi soggetti coinvolti (Regioni, enti locali, comunità) tenda a:
  - garantire, nel tempo, flussi informativi regolari e aggiornati sul fenomeno dei bambini collocati fuori dalla famiglia a livello locale e regionale, anche ai fini di supportare l'elaborazione delle politiche e la valutazione degli interventi;
  - assicurare il rispetto dei requisiti e dei controlli necessari per il corretto funzionamento e la tenuta del sistema;
  - promuovere lo sviluppo della qualità del lavoro sociale e educativo nei servizi;
- la definizione, a livello nazionale e interregionale, di un modello di gestione e finanziamento del sistema territoriale dei servizi residenziali che:

- stabilisca in questa fase le modalità di copertura dei costi necessari per l'effettiva riqualificazione delle realtà interessate da esigenze di riconversione;
- fissi a regime le coordinate e i presupposti dei rapporti economico-finanziari tra i soggetti del sistema, anche agendo su alcune leve di recente introduzione normativa nel settore, tra le quali si segnala prima di tutto quella dell'accREDITAMENTO;
- la piena e diffusa implementazione nell'ordinamento, del primario diritto di crescere in una famiglia, a partire dalla preliminare affermazione del diritto a crescere nella propria famiglia<sup>10</sup>, attraverso il più ampio coordinamento (a livello istituzionale e del lavoro di base) tra i servizi competenti nella promozione, tutela e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### Dalla chiusura degli istituti all'affidamento: tra identità e pluralismo

A partire dall'approvazione della legge sull'adozione speciale o legittimante<sup>11</sup> e dalla successiva riforma del diritto di famiglia<sup>12</sup>, il nostro Paese ha vissuto un intenso cambiamento sociale e culturale (unito a quello giuridico che, progressivamente, oltre a innestare le condizioni propedeutiche per l'avvio del processo di deistituzionalizzazione, ha valorizzato l'idea che il bambino (eliminato ogni riferimento allo status di legittimità/illegittimità) ha diritto di crescere all'interno di un contesto familiare stabile e adeguato ai suoi bisogni affettivi, educativi e di socializzazione.

Il sostegno offerto dalla crescita e dalla diversificazione dei servizi territoriali e dalla qualificazione delle prestazioni fornite alle famiglie, orientate sempre più nell'ottica di prevenzione del disagio e promozione di opportunità positive oltre che a rispondere alle emergenze sociali, hanno favorito nel tempo il consolidamento di una cultura d'aiuto che privilegia di norma la ricerca di azioni di supporto al mantenimento della relazione tra il bambino e la propria famiglia d'origine piuttosto che la soluzione dell'allontanamento e del ricovero in un'istituzione di assistenza.

Un indirizzo dato alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza che si traduce in un impegno di notevole portata per tutti gli operatori del settore e che chiama le istituzioni, i servizi e le famiglie a una corresponsabilità nel progettare in modo condiviso gli interventi più adeguati per bambini e ragazzi: su queste basi si è quindi progressivamente attuata una strategia che tende ad assicurare al minore un contesto familiare capace di stimolare le capacità individuali e il percorso verso l'autonomia.

La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali ha affermato<sup>13</sup> il principio che gli interventi per la promozione dei diritti dell'in-

<sup>10</sup> Art. 1., comma 3, legge 149/2001: «L'articolo 1 della legge n. 184/83 è sostituito dal seguente: Art. 1. – 1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia».

<sup>11</sup> Legge 5 giugno 1967, n. 431, *Modifiche al titolo VIII del libro I del Codice civile «Dell'adozione» e inserimento del nuovo capo III con il titolo «Dell'adozione speciale».*

<sup>12</sup> Legge 19 maggio 1975, n. 151, *Riforma del diritto di famiglia.*

<sup>13</sup> Art. 22, comma 1, lettera c, legge 8 novembre 2000, n. 328.

fanzia e dell'adolescenza, nonché gli interventi a sostegno dei minori in situazione di disagio, rientrano nel «livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi», precisando al contempo che tali interventi debbono essere realizzati secondo le finalità della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione dei diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*. Ciò è importante anche perché, con questo richiamo, si valorizza il collegamento esistente tra le finalità della legge 285/1997 e la già citata convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo.

Il primo piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (approvato per il triennio 2001-2003)<sup>14</sup>, identificando gli obiettivi dell'azione di politica sociale e le dimensioni di riferimento delle prestazioni essenziali, cita espressamente:

- il rafforzamento dei diritti dei minori, annoverandolo tra gli obiettivi generali della programmazione sociale;
- il potenziamento e l'estensione dell'affidamento familiare come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa alla istituzionalizzazione;
- lo sviluppo degli interventi per la domiciliarità e la deistituzionalizzazione.

Se è vero che, tra le diverse tipologie di interventi considerati nel quadro normativo e programmatico, l'affidamento a famiglia è stato – prima con la legge 184/1983 e poi con la legge 149/2001 – posto al centro del sistema di azioni per i minori sottoposti ad allontanamenti dal nucleo temporaneamente inidoneo, è altrettanto vero che proprio l'affidamento familiare (per la sua natura, i suoi scopi) sollecita in primo luogo a pensare alla sua posizione di confine tra gli interventi più chiaramente di matrice integrativa della famiglia (counseling, assistenza economica, servizi domiciliari) e quelli più chiaramente sostitutivi (strutture residenziali)<sup>15</sup>.

E questo, in quanto il valore cruciale di un intervento volto a ripristinare le condizioni favorevoli per la relazione tra il bambino e il suo nucleo, si misura proprio nella sua capacità di tenere insieme i tre obiettivi complementari:

- cura e tutela del bambino attraverso il ruolo della famiglia affidataria;
- sostegno alla sua famiglia d'origine attraverso il supporto dei servizi sociali;
- dimensione di temporaneità (durata massima di 24 mesi, come stabilito dalla legge 149/2001).

Premessa questa natura di azione “di confine”, occorre in secondo luogo riconoscere, oggi più che in passato, come questo tipo specifico di affido debba poi ridefinire la propria identità specifica e il suo punto di posizionamento anche in riferimento alla forte evoluzione e articolazione del suo contesto di espressione.

In particolare, si avverte l'esigenza di collocarsi entro una prospettiva pluralistica che ricerchi i tratti comuni dell'affidamento nelle sue forme di applicazione specifiche (a famiglia, a comunità, a servizi, consensuale, giudiziale, ecc.) e che al tempo stesso prevenga il rischio di considerare sotto l'unica voce dell'affidamento familiare categorie di intervento assai diverse per fondamento normativo e campo di applicazione.

<sup>14</sup> DPR 3 maggio 2001, *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 emanato a norma dell'articolo 18, comma 2 della legge 328/2000*.

<sup>15</sup> Per maggiori approfondimenti sul fenomeno dell'affidamento familiare in Italia si veda Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare. Rassegna tematica e riscontri empirici*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 24).

Ciò sia in quanto l'affido familiare istituito nel 1983 è stato nei suoi venti anni di attuazione sottoposto a forme di attuazione nella realtà anche non completamente coerenti con lo spirito originario della sua lettera (dai cosiddetti affidi *sine die*, agli affidi pseudoadoptivi, alle cosiddette adozioni miti), sia in quanto si è affermata una grande diversificazione di esperienze territoriali e di progetti sperimentali che, in ultimo, hanno assunto caratterizzazioni segnate da accentuati aspetti di professionalizzazione del “mestiere” di genitore affidatario, ora dal protagonismo di realtà associative e organizzate del privato sociale nella gestione di servizi per l'affidamento<sup>16</sup>.

Se a questo scenario si aggiunge la considerazione delle altre forme di affidamento distinte da quelle fin qui evocate, tra cui quelle relative alle disposizioni del codice civile (artt. 330 e 333 inerenti le procedure di ablazione o limitazione della potestà genitoriale) e alla legge sulla separazione e il divorzio (con la relativa attribuzione di competenza al giudice ordinario), appare evidente la necessità di prestare la massima attenzione nel prendere in esame procedure, finalità e metodologie di intervento assai diversificate.

Per tutte queste diverse tipologie di affidamento resta tuttavia la comune esigenza di:

- sostenere il minore in difficoltà, garantendogli adeguate forme di protezione e tutela dei propri diritti all'ascolto, partecipazione e informazione<sup>17</sup>;
- elaborare idonee modalità di prosecuzione dei rapporti tra il ragazzo e la sua famiglia;
- gestire le carenze o i conflitti presenti nel nucleo familiare (o coniugale) prevenendo il sorgere di potenziali e aggravati rischi per i bambini, connessi alle crisi relazionali della famiglia (o coppia) e agendo – anche attraverso adeguate forme di mediazione – nella direzione di superare e/o rimuovere la condizione di problematicità.

Attraverso queste valutazioni si tende a riconoscere una essenziale unitarietà del concetto di affidamento, che possa offrire riferimenti comuni per l'operatore e per il cittadino, anche indipendentemente dalla fattispecie specifica.

In questa sua dimensione “meta”, l'affido può aspirare a identificarsi con l'idea di progetto globale di vita:

- che tenga conto in modo integrato:
  - del bambino;

**16** Tra le iniziative più recenti a carattere sperimentale nate in Italia sul tema degli affidi, si segnala:

- l'esperienza promossa dalla Provincia di Milano, che ha avviato dal 2002 il “Progetto famiglie professionali” in collaborazione con quattro cooperative sociali. Il Progetto prevede l'individuazione, la selezione e la formazione di almeno 20 famiglie e il collocamento di minori inviati dai servizi del territorio provinciale. Le famiglie sono retribuite e entrano in un percorso di formazione e sostegno permanente;
- l'esperienza della Regione Piemonte, che ha approvato, nel mese di novembre 2003, due delibere contenenti linee di indirizzo per regolamentare gli affidamenti familiari e le adozioni difficili, in attuazione della legge n. 149/2001, avviando la sperimentazione del “Servizio famiglie professionali”, che nasce proprio dall'esigenza di poter garantire ai minori, nei cui confronti non si riesce a progettare una strategia dimissiva, la possibilità di essere accolti in una famiglia disponibile e adeguatamente preparata, professionale.

**17** Legge 20 marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Stasburgo il 25 gennaio 1996. Si vedano per maggiore approfondimento di questo argomento gli articoli di Lucio Strumendo e Gustavo Sergio pubblicati nel numero 1/2003 di questa stessa rivista.

- della sua famiglia di origine;
- della famiglia o comunità affidataria;
- del genitore affidatario e del genitore non-affidatario;
- che sia definito negli obiettivi e determinato nei tempi, con particolare riferimento a:
  - la definizione dei risultati attesi;
  - la definizione della durata;
  - il monitoraggio periodico dell'andamento e della corrispondenza al bisogno;
  - le verifiche circa eventuali modifiche, interruzioni, proroghe, rinnovi;
- che sia organizzato nelle forme di relazione tra tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento alla definizione degli aspetti inerenti l'organizzazione dei contesti di rapporto:
  - i luoghi e gli spazi di interlocuzione (incontri, visite, viaggi, ecc.);
  - i tempi dell'interazione (periodicità, durata, ecc.);
  - i modi di svolgimento del rapporto (protezione, osservazione, verifiche).

L'esigenza di fissare i termini di riferimento dei fenomeni inerenti le diverse forme di affidamento, permane anche quando si passa al tema delle esperienze diffuse nel panorama nazionale, caratterizzate da tratti di sperimentality e innovazione da confrontarsi con il dato dell'organicità rispetto al contesto normativo e dell'organizzazione dei servizi.

Sotto questo profilo, tuttavia, sembra preferirsi un orientamento volto a ricercare le modalità attraverso le quali i soggetti di governo e programmazione nazionale, regionale e locale esercitano un'azione di regolazione e indirizzo globale del sistema, piuttosto che a interrogarsi pregiudizialmente sui profili di eventuale irregolarità del "nuovo" o dello "sperimentale".

Questa impostazione, pur non trascurando la necessità che gli aspetti di regolazione e indirizzo non escludano di accompagnarsi a opportune forme di controllo e verifica della corrispondenza alla legge, appare anche coerente con le osservazioni precedenti circa l'evoluzione che ha interessato gli strumenti di tutela e protezione dei minori in famiglia e fuori famiglia e l'affido in particolare.

Sotto il profilo degli elementi di contenuto, il tema dell'affidamento familiare ha visto il manifestarsi di un notevole dinamismo progettuale, anche in conseguenza dell'impulso fornito in questa direzione dalla programmazione territoriale legata alla legge 285/1997.

In questa prospettiva, si segnala la ricorrenza di alcune principali linee di sviluppo rappresentate da:

- attività di soggetti della cooperazione sociale e dell'associazionismo che entrano in rapporti di partenariato con gli enti locali per la gestione di servizi per l'affidamento;
- esperienze di realtà associative e organizzate finalizzate a favorire lo scambio, il confronto, l'auto-organizzazione e il mutuo-aiuto familiare, anche in collaborazione con gli enti locali e i servizi territoriali;
- percorsi di formazione rivolti agli operatori dei servizi territoriali per l'affidamento, con particolare riferimento ai temi legati ai compiti di valutazione, in-

formazione, preparazione e accompagnamento delle famiglie affidatarie e aspiranti affidatarie;

- iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte ai cittadini, alle famiglie e alla comunità locale, nonché a iniziative di preparazione e formazione rivolte ai genitori e alle famiglie affidatarie e aspiranti affidatarie;
- esperienze finalizzate a favorire lo sviluppo di reti informali di collaborazione e solidarietà fra le famiglie della comunità locale, anche in relazione alla valorizzazione delle risorse rappresentate dalla dimensione culturale e etnica di riferimento dei gruppi familiari;
- interventi finalizzati a promuovere il protagonismo delle famiglie nella promozione dei diritti e nella prevenzione del disagio di bambini e ragazzi;
- attività sperimentali finalizzate in generale alla realizzazione di azioni innovative e progetti-pilota sulle tematiche in questione.

Quanto, infine, all'effettiva possibilità di realizzare le condizioni per cui l'innovatività, in questo campo, possa generare una rielaborazione finalizzata al miglioramento continuo del sistema delle prestazioni per bambini e ragazzi, il percorso da seguire non potrà non comprendere iniziative che, prima di tutto, si pongano l'obiettivo preliminare di ordinare e sistematizzare aspetti positivi, opportunità, fragilità e incongruenze, attraverso:

- l'adozione di atti normativi e di regolamentazione;
- l'elaborazione di indirizzi e linee-guida, che stabiliscano requisiti e criteri organizzativi, profili professionali e forme di finanziamento;
- la specificazione delle condizioni e delle modalità di cooperazione tra enti e servizi pubblici e enti privati, imprese sociali, associazioni di volontariato e altre organizzazioni di utilità sociale, con particolare riferimento alle funzioni, ai compiti, alle responsabilità connesse alla partecipazione alla realizzazione degli interventi;
- la definizione di criteri e tempi per la programmazione, la realizzazione, il monitoraggio e la verifica delle attività sperimentali, in vista della loro possibile implementazione e messa a regime nel sistema dei servizi territoriali.

## Conclusioni

L'evoluzione del quadro normativo internazionale e nazionale in materia di politiche di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza fuori dalla famiglia pone in evidenza l'impegno riconosciuto universalmente alla tutela del diritto per i figli a crescere ed essere educati nell'ambito del proprio nucleo familiare, salvo i casi in cui questo non sia possibile o conveniente a causa di condizioni di inidoneità o disagio della famiglia.

In tali casi, la soluzione di preferenza è riconosciuta nell'affidamento ad altro nucleo familiare, nell'attesa che si possano ripristinare le condizioni favorevoli al rientro nel proprio contesto familiare.

In Italia, tale diritto alla famiglia si è posto recentemente in stretta relazione alle prospettive di completamento del processo di deistituzionalizzazione, che corre verso il termine di chiusura degli istituti fissato dalla legge nel dicembre 2006.

Alla esplicitazione di tale scadenza fa eco tuttavia una certa complessità a identificare con chiarezza l'oggetto effettivamente chiamato in causa, genericamente indicato con il termine di "istituto": ciò sia per ragioni legate alla eterogeneità dei sistemi di classificazione espressi dagli organismi di governo regionale e locale per la categorizzazione delle strutture socio-assistenziali residenziali per minori, sia per ragioni legate alla possibile estensione del campo di applicazione della norma a un numero potenzialmente molto ampio di strutture, anche non rientranti nella tipologia degli istituti.

In prospettiva, ciò sembra invitare a interrogarsi soprattutto in ordine a quali sono le strutture che dovrebbero chiudere e quali riconvertirsi, quanti minori siano effettivamente quelli per cui si dovrebbe trovare una risposta alternativa e quali piani di riconversione siano da attuarsi a livello regionale e locale per garantire un'offerta adeguata di servizi di sostegno alle famiglie e, in ogni caso, effettivamente alternativi al collocamento in istituti o in strutture similari.

Tra le varie tipologie di intervento, l'affidamento familiare si posiziona al confine tra gli interventi più chiaramente di matrice integrativa della famiglia (counseling, assistenza economica, servizi domiciliari) e quelli più chiaramente sostitutivi (inserimento in strutture residenziali), ponendosi l'obiettivo ambizioso di coniugare i bisogni di tutela del bambino con il sostegno dato alla sua famiglia di origine.

In questo, si manifesta però l'esigenza (né solo concettuale, né solo terminologica) di ricollocare l'affidamento familiare entro una prospettiva pluralistica che dia conto dei tratti comuni della sua identità, prima di ricercare nel dettaglio le sue possibili forme di applicazione specifiche (affido a famiglia, affido a comunità, affido nelle procedure di ablazione o limitazione della potestà genitoriale, affido nei casi di separazione e divorzio), prevenendo l'errore di considerare sotto l'unica voce dell'affidamento familiare categorie di intervento completamente diverse per fondamento normativo e ambito di applicazione.

In ultimo, si è poi rilevata una grande diversificazione di esperienze territoriali e di progetti sperimentali che hanno assunto caratterizzazioni segnate ora da accentuati aspetti di professionalizzazione del "mestiere" di genitore affidatario, ora dal protagonismo di realtà associative e organizzate del privato sociale nella gestione di servizi per l'affidamento.

A queste considerazioni fa da contrappunto la necessità di ricercare l'unitarietà del concetto di affidamento, che possa offrire dei riferimenti comuni per l'operatore e per il cittadino, anche indipendentemente dalla fattispecie specifica, identificandosi con l'espressione di un progetto globale di vita per il bambino.

Tale esigenza si lega, d'altro canto, anche alla considerazione del valore che possono rivestire le iniziative di promozione e sensibilizzazione dell'affidamento, anche ai fini di sostenere la piena maturazione di reti di solidarietà sul territorio. Espressione di un'offerta di disponibilità quest'ultima, che, a sua volta, richiede alle istituzioni e ai servizi territoriali la mobilitazione di risorse orientate a corrispondere adeguatamente alle attese e ai bisogni: un duplice livello di intervento che tenda a supportare positivamente la relazione tra i servizi e la comunità locale, sia in relazione ai profili di competenza e preparazione degli operatori che in relazione al livello di informazione e formazione delle famiglie e degli utenti dei servizi.

Accanto a questa azione di supporto formativo e informativo che sostenga l'evoluzione delle politiche sull'affidamento, si aggiunge inoltre la responsabilità cui i soggetti di governo e programmazione nazionale, regionale e locale sono chiamati in ordine ai compiti di regolazione generale del sistema.

Ciò, in modo particolare, per quanto concerne gli indirizzi unitari che dovranno essere assicurati anche a fronte del dinamismo progettuale che negli ultimi anni ha riguardato, con sperimentazioni e azioni innovative, il settore dell'affido familiare, garantendo in ogni caso l'obiettivo prioritario di tutela degli interessi specifici di bambini e ragazzi nonché gli aspetti di coerenza e integrazione complessiva degli interventi e delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti.

# Il processo di deistituzionalizzazione in Spagna\*

Maria Angeles García Llorente

Legale rappresentante del Segretario per la Commissione minori della Comunità autonoma di Madrid

Laura Martínez-Mora

Avvocato, Università di Londra

*The contribution provides an overview of the social, political and legislative changes that occurred in Spain from the 19th century onwards, transforming the perception of the identity and needs of children in the process. The authors point to a number of fundamental phases in the development of policies for the assistance of children: Law 21 of 1987, which modified portions of the legislation governing adoption and other forms of protection; recognition of the Convention on the Rights of Children of 1989 (CRC), which safeguards children as subjects that hold rights, rather than as objects of protection; Law 1/1996 on the legal protection of minors, which also governs foster care and institutionalisation in psychiatric centres. The text notes the changes – from a system based on charity and institutions to a decentralised, deinstitutionalised approach that utilises alternative measures for the insertion of children into society while adopting preventive measures towards families – that the Government and independent communities have made in the management of policies regarding childhood, in addition to which the operating and legislative instruments used within the local territory to meet the needs of children are analysed. Finally, a number of guidelines designed to further improve the system, within the new contest of children’s rights, are examined.*

## 1. Introduzione

Negli scorsi decenni, la Spagna ha compiuto significativi progressi sul tema della deistituzionalizzazione dei bambini\*\* . Questo è stato il risultato di un lungo processo di cambiamento sociale, politico e legislativo che è iniziato nel XIX secolo, un processo che gradualmente ha portato a una modificazione della percezione sociale dei fabbisogni e delle identità dei bambini. Solo recentemente la società ha “scoperto” l’infanzia come una realtà distinta; storicamente, le politiche relative all’infanzia erano incentrate sulla protezione dei bambini abbandonati e sulla “correzione” dei comportamenti infantili visti come importuni.

Nel corso del XX secolo vi sono stati cambiamenti fondamentali sull’importanza attribuita alle politiche per l’infanzia. Questi cambiamenti hanno interessato sia l’ambiente socioeconomico del bambino che il contesto politico nel quale operava lo Stato.

\* La versione integrale dell’articolo in lingua inglese è stata pubblicata in *Children in institutions: the beginning of the end? The cases of Italy, Spain, Argentina, Chile and Uruguay*, Florence, Innocenti Research Centre, UNICEF IRC, 2003.

\*\* Con i termini “bambini” e “fanciulli” devono essere intesi, in accordo con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, tutti gli individui di età inferiore a 18 anni, dunque anche adolescenti, sia di sesso maschile che femminile [ndr].

La Spagna è stato uno dei molti Paesi che, nel corso del XIX secolo, hanno sperimentato profondi cambiamenti socioeconomici. Le persone hanno cominciato ad abbandonare le campagne e si è allargata la società urbana, mentre cambiamenti economici hanno portato prima alla industrializzazione e quindi all'attuale economia postindustriale o di servizio.

L'iniziativa politica ha risposto a questi cambiamenti adattando obiettivi e metodi. La modernizzazione dell'economia è stata accompagnata dal passaggio alla democrazia e al rispetto per i diritti sociali e individuali. I conflitti sociali e l'espansione delle politiche statali del welfare hanno portato a un miglioramento generale degli standard di vita e a un più ampio accesso all'educazione e alla cultura per la società nel suo complesso e per i poveri in particolare.

Questi cambiamenti storici nella percezione sociale dell'infanzia e nelle politiche per l'infanzia rappresentano una componente fondamentale del progresso generale della società. Con lo sviluppo delle società che valorizzano i diritti umani individuali, gli adulti hanno assunto una maggiore partecipazione alle attività economiche e sociali. Le famiglie sono diventate più ristrette, gli individui hanno una maggiore indipendenza economica e c'è una maggiore volontà ad accettare le dinamiche del cambiamento, del progresso e nuovi valori.

Le misure di protezione dell'infanzia contro gli abusi, i maltrattamenti e lo sfruttamento sono venute sulla scia delle misure per prevenire la crudeltà contro gli animali (Therborn, 1993) e spesso sono state modellate su queste.

Verso la fine del XIX secolo sono state introdotte modifiche per quanto riguarda la responsabilità penale dei minori e la creazione di istituti specializzati per riformare i giovani delinquenti che sono state promosse dal *Movimento de Salvadores de los Niños*.

I primi diritti dei minori a essere riconosciuti in Spagna nel XIX secolo, sono stati i diritti sociali relativi all'educazione, al lavoro e alla protezione. Per i diritti civili e politici è stato necessario aspettare due eventi chiave nella seconda metà del XX secolo: il riconoscimento nel 1978 della Costituzione spagnola e della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (*Convention on the Rights of the Child*, di seguito abbreviata con la sigla CRC).

La CRC affonda le sue radici nelle precedenti dichiarazioni internazionali. Nel corso del XX secolo, sono stati compiuti sforzi per migliorare i diritti e la situazione dei minori. La dichiarazione dei diritti del fanciullo di Ginevra del 1924 e la dichiarazione delle Nazioni unite, che porta lo stesso nome, del 1959, sono i chiari precursori della CRC. La CRC contiene, tuttavia, due modifiche significative rispetto ai precedenti strumenti:

- i bambini iniziano a essere considerati soggetti titolari di diritti piuttosto che "oggetti" di protezione;
- la CRC è stata ratificata da 192 Paesi e quindi le sue garanzie e i suoi principi recepiti negli statuti e nelle leggi di tutti questi Paesi, portano misure attive per migliorare le condizioni dell'infanzia, non solo nei Paesi industrializzati, ma anche in molti Paesi in via di sviluppo, a volte con il supporto della comunità internazionale.

Per promuovere la consapevolezza, l'UNICEF ha proposto uno slogan che sintetizza il contenuto dei diritti riconosciuti ai bambini in tre concetti: messa a disposizione, protezione e partecipazione.

- *Messa a disposizione*: significa il diritto a possedere, ricevere e godere l'accesso ad alcune risorse e servizi e che queste risorse siano rese disponibili a tutti i minori e agli adulti.
- *Protezione*: significa il diritto a ricevere le cure genitoriali e professionali, il diritto a essere protetto contro atti, pratiche e forme di abuso dell'infanzia da parte degli individui e della società.
- *Partecipazione*: significa il diritto ad agire, esprimere se stessi e a pronunciarsi sia individualmente che collettivamente (Bardy, 1993).

Gli articoli della CRC che si riferiscono alla *protezione* possono essere divisi in due parti:

- protezione contro la violazione dei diritti del minore da parte dei genitori, dei parenti, dei tutori o altri adulti a cui è affidato il loro benessere;
- protezione contro la violazione dei diritti da parte degli erogatori di cure sociali esterni alla famiglia, come le istituzioni o lo Stato stesso.

L'assistenza sociale può anche essere misurata sulla base dei più importanti cambiamenti che si sono verificati nei rapporti sociali. La rivoluzione industriale ha comportato modifiche all'interno delle strutture familiari. Le donne hanno assunto nuovi ruoli, passando dalla produzione all'interno dell'economia domestica alla produzione per un datore di lavoro esterno. I figli, nel frattempo, sono stati allontanati dal lavoro per la famiglia e orientati all'educazione per essere formati come futuri lavoratori. Questo ha indebolito la loro dipendenza dalle famiglie e ha rafforzato i loro legami con l'autorità dello Stato. Secondo Wintersberger (1994) il processo iniziato con la rivoluzione industriale può essere riassunto in quattro fasi per quanto riguarda il suo impatto sulla vita dei bambini.

- Dall'agricoltura al primo capitalismo: i bambini sono passati dal lavoro domestico al lavoro in fabbrica.
- La prima rivoluzione industriale: i bambini sono passati dalle fabbriche alla scuola dell'obbligo.
- La creazione del nuovo Stato sociale: aumentano gli anni passati nella scuola così come la loro dipendenza economica.
- Stato sociale consolidato: la famiglia e la società hanno ruoli complementari nelle cure dell'infanzia e lo Stato opera come portavoce e realizzatore di obiettivi sociali, imponendo obblighi alle famiglie, proteggendole e intervenendo solo in circostanze eccezionali.

I bambini diventano così titolari di diritti e il rapporto tra loro e gli adulti è posto su un piede di parità. Si è stabilito un processo di reciproco riconoscimento delle identità che, pur se benefico, ha anche generato nuovi conflitti che richiedono nuove soluzioni oltre la sfera del paternalismo tradizionale.

Il cambiamento nella percezione dell'infanzia da parte della società è stato ovviamente influenzato da psicologi, medici, educatori e rappresentanti delle scienze

umane e sociali. Essi hanno evidenziato la necessità di considerare la personalità dei bambini, così come i loro fabbisogni e problemi specifici, nel formulare l'interazione degli adulti con i bambini, organizzare le attività educative e creare le condizioni per uno sviluppo del bambino equilibrato e sano.

Anche i trend demografici sono significativi in termini di politiche per l'infanzia. In Spagna, come in altri Paesi industrializzati, la piramide dell'età si sta restringendo alla base e si sta espandendo alla sommità. In Spagna, nel 1981, c'erano circa 9,7 milioni di persone con meno di 15 anni, cioè il 21,4 per cento della popolazione. Nel 1998, questo dato era sceso a oltre 6 milioni, che rappresentano solo il 16 per cento del totale della popolazione. In Spagna la struttura dell'età della popolazione è tornata a scendere nel giro di venti anni. Attualmente, vi sono appena 8,2 milioni di persone di 18 anni o meno – il 20,5 per cento della popolazione. In Spagna continua il calo relativo e assoluto del numero dei bambini, anche se le aspettative di vita stanno aumentando e il numero medio di figli per donna, in Spagna, nel 1999 era 1,07, il più basso in Europa.

## 2. Situazione e orientamenti nella protezione dei minori

### Consolidamento del sistema di protezione dei minori

I cambiamenti politici che sono avvenuti in Spagna alla fine degli anni Settanta erano apparsi molto prima in quei Paesi europei che avevano iniziato a costruire lo Stato sociale immediatamente dopo la Seconda guerra mondiale e avevano sviluppato sistemi di protezione basati sulla comunità all'inizio degli anni Sessanta. Questo processo ha avuto effetti sulla trasformazione graduale dell'assistenza all'infanzia, con una maggiore professionalizzazione, modifiche dei servizi residenziali e, all'inizio degli anni Sessanta, con lo sviluppo dei servizi della comunità e la diversificazione dei sistemi di protezione.

Negli anni Ottanta la Spagna ha sperimentato un aumento nelle “nuove professioni”, come educatori, psicologi, operatori sociali e sociologi. Questo è stato anche il decennio in cui è iniziato il trasferimento dei poteri alle comunità autonome.

La responsabilità della protezione dell'infanzia è stata unificata per la prima volta, anziché essere suddivisa tra diversi organismi, alcuni orientati al welfare e al volontariato e alcuni di natura più giuridica. Molti di questi organismi sono sopravvissuti negli anni Ottanta senza grandi cambiamenti e, in generale, non hanno risentito, sorprendentemente, dei cambiamenti avvenuti nella società. Anche i cambiamenti introdotti dai più lungimiranti erano orientati a generare maggiori risorse materiali e a fornire le capacità di tecnici esperti. Ironicamente, questi esperti tecnici erano spesso coloro che hanno iniziato a discutere il sistema.

I cambiamenti sociali che hanno preceduto e seguito il passaggio della Spagna alla democrazia hanno dimostrato che questa situazione doveva cambiare. La stessa società chiedeva una modernizzazione.

Con la crescita del modello dello Stato sociale, l'attenzione è stata posta sui principi della prevenzione, della globalità, della partecipazione e del reinserimento ed è stata incoraggiata la professionalizzazione degli operatori sociali.

I cambiamenti hanno riguardato non solo i valori e i sistemi normativi, ma anche i servizi, e hanno prodotto un certo numero di effetti di vasta portata, alcuni dei più importanti sono i seguenti.

Il sistema democratico che ha caratterizzato la vita culturale e politica della Spagna dall'adozione della Costituzione nel 1978 ha portato a una maggiore consapevolezza sociale e a un maggiore rispetto per i gruppi che erano stati tradizionalmente relegati ai margini della società.

Questo nuovo quadro di rapporti ha modificato l'immagine sociale e la visione dell'infanzia all'interno della società.

Attualmente c'è una maggiore conoscenza delle necessità dei bambini e dei loro diritti all'interno della società, e questa ha portato alla creazione di reti incentrate sui bambini e a un movimento generale di solidarietà con essi.

C'è stato un forte sconvolgimento nei settori professionali che sono stati più in contatto con i bambini: insegnanti, operatori sanitari, educatori, operatori sociali, ecc. Non solo c'è stato un aumento del numero dei professionisti e delle aree di specializzazione, ma sono state anche migliorate le procedure di formazione e operative. Infine, la creazione di un sistema di servizi sociali nell'ambito dello Stato sociale, l'inquadramento di nuove leggi sui minori e il decentramento dei servizi hanno portato a cambiamenti sostanziali per il meglio nel modo in cui viene svolto il lavoro sociale in favore dei bambini vulnerabili.

Questi sviluppi hanno portato a ulteriori cambiamenti nel sistema di protezione dei minori che comprendendo i seguenti punti.

- Lo sviluppo di modelli residenziali in sostituzione delle case su larga scala, come le “strutture alloggio”, le “mini-residenze” e le “case-famiglia” come alternative all'assistenza familiare.
- Il sostegno alla famiglia: attraverso sovvenzioni per la prescuola, le mense scolastiche, i benefici economici per trattenere i figli all'interno delle famiglie e la creazione di servizi aperti come attività ricreative, corsi, educazione informale e assistenza domiciliare, tutti supporti al normale sviluppo del bambino nel proprio ambiente.
- La creazione e la promozione di alternative alle famiglie biologiche, come l'affidamento e l'adozione.
- La progressiva sostituzione del lavoro volontario con operatori sociali professionali e l'emergere di nuove professioni e specializzazioni nel lavoro sociale e nell'assistenza ai bambini non protetti – psicologi ed educatori sociali, terapisti della famiglia, avvocati per il bambino e la famiglia, agenti di polizia per i bambini, lavoratori per il sostegno domestico – supportate dalla formazione continua e dalla divulgazione delle informazioni.

In Spagna il crescente riconoscimento di questi principi fondamentali ha avuto un forte impatto sul panorama generale del sistema di protezione dell'infanzia. Questo ora riconosce e dà priorità al diritto del bambino e dell'adolescente alla protezione all'interno della propria famiglia e dell'ambiente sociale – prima con i genitori biologici o, se questo non è possibile, con le famiglie allargate. La separa-

zione temporanea o permanente dei bambini dal loro ambiente di origine è visto come una misura estrema.

La famiglia rimane il luogo più naturale e importante per lo sviluppo del bambino. Il suo rafforzamento, e le sue carenze, hanno un'influenza formativa su qualsiasi bambino. Le politiche sociali per i bambini devono, pertanto, essere rivolte a prevenire, ridurre o compensare le possibili carenze della famiglia, fornendo assistenza e sostegno e rafforzando o sviluppando, al contempo, le sue capacità reali e potenziali.

Implicitamente, è stato anche riconosciuto un altro diritto che precedentemente non rappresentava una priorità per il sistema di protezione: il diritto dei genitori dei bambini e degli adolescenti di ricevere "sostegno e guida" da parte delle istituzioni e, quando separati dalle loro famiglie, il loro ritorno in seno alla famiglia appena possibile.

La ridefinizione e l'allargamento del sistema di protezione ha avuto varie ripercussioni, che vanno dalla proliferazione di studi e di ricerche sui bambini "emarginati", "maltrattati", o "disadattati", alla creazione di gruppi professionali e tecnici speciali che operano in quest'area e il continuo apparire di nuove norme sempre più complesse.

È stato creato un sistema di protezione che unisce gli aspetti legali, sociali, educativi e psicosociali con gli organi decisionali, le risorse, gli operatori e i modelli che sono attivati nell'assistenza ai bambini non protetti.

La degiurisdizionalizzazione delle procedure protettive raggiunta attribuendo potere agli organi amministrativi e decentrando l'assistenza attraverso la creazione di organismi decisionali che vigilano sul proprio sistema di protezione in ciascuna comunità autonoma, sono due dei cambiamenti più importanti che sono entrati in vigore con la legge 21/1987. Con questa legge ogni comunità autonoma ha sviluppato il proprio sistema di protezione dell'infanzia e la Comunità autonoma della Catalogna ha emanato la propria legge sulla protezione dell'infanzia nel 1995, un anno prima che fosse approvata la legge nazionale sulla protezione giuridica dei bambini.

Gli anni Novanta hanno rappresentato un periodo di consolidamento e di implementazione delle politiche per l'infanzia, sulla base di un approccio multidisciplinare che ha riunito specialisti della conoscenza provenienti da un gruppo di professionisti ben formati. Il decennio è stato caratterizzato dalla fissazione di due approcci principali alle politiche per l'infanzia:

- una maggiore spinta a produrre nuove leggi;
- lo sviluppo dei piani di azione.

### Programmi di deistituzionalizzazione

Fino agli anni Settanta, in Spagna le istituzioni che prestavano assistenza all'infanzia, come ricordato prima, erano riluttanti ad adottare nuovi approcci ai diritti del fanciullo già in atto in altri Paesi.

Inchiodati a un modello caritatevole e distaccati dalla realtà sociale, gli "istituti totali" restavano l'unica risposta alla mancanza di protezione nella famiglia.

Il processo di deistituzionalizzazione ha dovuto combattere l'idea che questi istituti fossero una valida risposta ai problemi dei bambini non protetti e doveva anche favorire lo sviluppo e l'inserimento di questi bambini nella società. Tale proces-

so comporta non solo la chiusura di questi istituti e l'applicazione di misure alternative, ma, soprattutto, misure preventive mirate alla famiglia.

Qualsiasi processo di deistituzionalizzazione comporta, da un lato, l'applicazione di misure di protezione alternative e, dall'altro, la trasformazione degli istituti in centri educativi.

In termini di misure alternative alla istituzionalizzazione in grandi centri di accoglienza, un importante passo in avanti è stato fatto nel 1987 con la legge 21. Questa legge ha modificato alcune parti della legislazione relativa all'adozione e ad altre forme di protezione. Ha sostituito il concetto di abbandono con il nuovo concetto di “*desamparo*” o mancanza di protezione – una distinzione fondamentale. Ha introdotto l'adozione come misura per la piena integrazione familiare: ha fissato il collocamento in affidamento familiare come nuova misura di protezione del bambino; ha fatto del migliore interesse del bambino il principio guida generale in tutte le azioni che riguardano il bambino; e ha ampliato le scelte dell'ufficio del pubblico ministero quando si tratta di minori.

Prima di essere sostituito dal concetto di “mancanza di protezione”, quello dell’“abbandono” è stato leggermente modificato (González León, 1995, p. 63-78). Il codice civile del 1889 non aveva dato una chiara definizione dell'abbandono e il suo emendamento nel 1941 trattava solo del tema dei bambini abbandonati negli istituti caritatevoli. Questo, a sua volta, è stato abrogato nel 1958, e sostituito con la nuova regolamentazione che tratta dell'adozione di *expósitos* (trovatelli)<sup>1</sup> o bambini abbandonati.

La legge sull'adozione del 1970, che modificava il codice civile, è stato il primo tentativo di definire l'abbandono, e ha ricevuto notevoli critiche. Con essa si abrogava l'articolo 174 del codice civile, che aveva coperto due tipi di abbandono: semplice e qualificato. Nei casi di “abbandono semplice”, i bambini al di sotto dei 14 anni erano lasciati senza alcun custode. Le persone giuridicamente responsabili di tali bambini dovevano affidarli a strutture caritatevoli o case dei bambini. L’“abbandono qualificato” avveniva quando si rinunciava all'autorità genitoriale dando il consenso all'adozione del bambino.

L'abbandono doveva essere esaminato e deciso dal giudice incaricato delle procedure di adozione. Questo sollevava alcuni problemi, precludendo la possibilità che venisse dichiarato l'abbandono a meno che non fosse stata chiesta anche l'adozione.

Con la riforma del 1987, come ricordato, il concetto di abbandono è stato sostituito dalla nozione di mancanza di protezione, che è considerata esistere quando gli obblighi di protezione, che la legge richiede al custode del bambino, non sono soddisfatti o non possono essere eseguiti, o sono realizzati in modo inadeguato, privando quindi il bambino dell'assistenza morale e materiale necessaria<sup>2</sup>.

La legge 1/1996 ha reso più flessibili le procedure di protezione del bambino, per il fatto che permette al competente organismo pubblico di garantire il benessere

<sup>1</sup> Le *casas de expósitos* (case per trovatelli) erano state create nel 1796 per i bambini lasciati esposti per essere adottati. Questo termine è stato rigettato dai legislatori contemporanei poiché hanno considerato che «il concetto di bambino abbandonato è stato trattato in un modo tale che non richiede riferimento al vocabolo obsoleto e peggiorativo di *expósito*» (Dichiarazione dei fondamenti della legge 7/1970 del 4 luglio). Cfr. Méndez Pérez, 1991, p. 13-17.

<sup>2</sup> Art. 172 del codice civile.

sociale ed economico dei bambini privi di protezione assumendo automaticamente l'affidamento di questi<sup>3</sup>.

A seguito dei cambiamenti nelle politiche fissati dalla legge, i principi guida sono i seguenti:

- rafforzare il trattamento preventivo agendo sulle cause che portano alla mancanza di protezione dei bambini;
- migliorare l'integrazione e la normale vita dei bambini nel loro ambiente sociale;
- assicurare che le misure amministrative siano limitate nel tempo così da permettere ai bambini di essere curati dalle loro famiglie;
- se necessario, fornire ai bambini risorse alternative alle loro famiglie per assicurare loro un ambiente adatto al loro completo sviluppo.

Pertanto, esiste una definizione puramente fattuale delle condizioni che richiedono a una autorità pubblica di decidere l'affidamento di un bambino in virtù degli obblighi che la Costituzione e le sue leggi gli impongono, per garantire la protezione sociale ed economica del bambino. Prima che venga attuata tale azione, è necessario che le autorità pubbliche si accertino che esista realmente una situazione di mancanza di protezione.

#### **Esame di casi di bambini istituzionalizzati**

Dopo l'entrata in vigore della riforma del codice civile con le modifiche all'art. 172 relativo alla mancanza di protezione, le comunità autonome hanno avviato un certo numero di programmi per deistituzionalizzare i bambini. Molti di questi programmi hanno comportato un'analisi preventiva della situazione di ciascun bambino per decidere se era possibile il rientro in famiglia, se necessario con assistenza e sostegno supplementare.

Pertanto, in Spagna i collocamenti in affidamento sono gradualmente aumentati nel corso dell'ultimo decennio<sup>4</sup>. Nel 1990 sono stati fatti 1.396 collocamenti in affidamento per via amministrativa, arrivando al picco di 2.260 nel 1996, con un leggero calo a 1.821 nel 1997. I collocamenti in affidamento per via giudiziaria sono quasi triplicati nel giro di sette anni, salendo dai 386 del 1990 ai 1.092 del 1997.

I collocamenti in case-famiglia, dall'altro lato, dopo l'aumento da 6.637 nel 1990 a 7.926 nel 1992, sono scesi a 5.053 nel 1997. Questi 36 punti percentuali di calo nel giro di pochi anni dimostrano l'impatto dei cambiamenti politici di alcuni anni prima, effetti che appariranno nei dati nazionali dopo il 1992.

Il processo di deistituzionalizzazione è avvenuto secondo ritmi diversi in ciascuna delle comunità autonome<sup>5</sup>. La Catalogna, per esempio, ha registrato la maggiore riduzione nei collocamenti in case-famiglia: nel 1992 erano 1.331 e sono scesi a 181 nei quattro anni successivi. Nel frattempo, sono aumentati gli affidamenti familiari, così,

<sup>3</sup> Preambolo esplicativo alla legge costituzionale 1/1996.

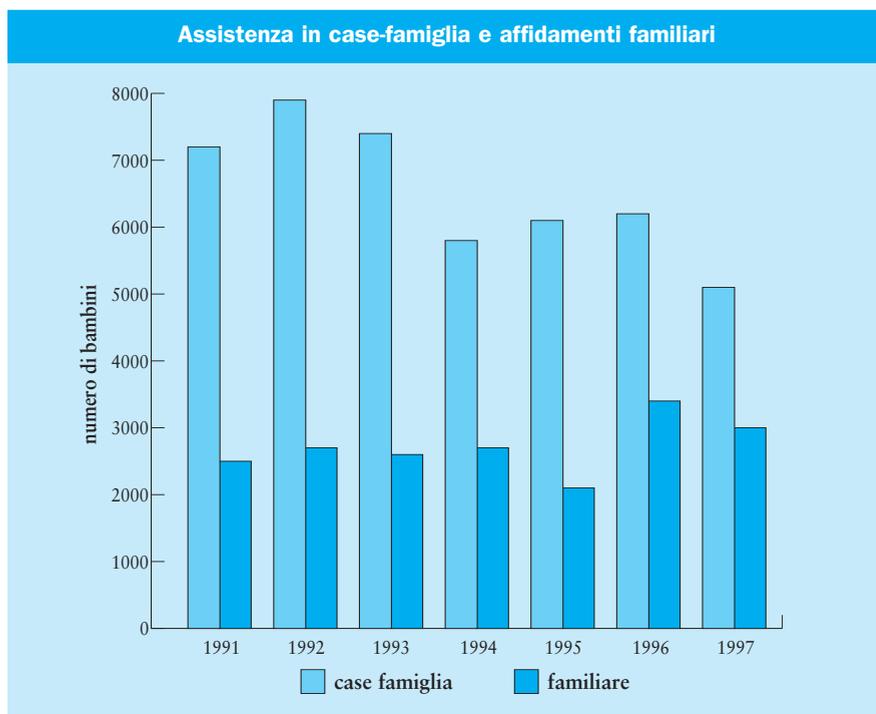
<sup>4</sup> Estadística Básica de Protección a la Infancia (EBPI) - Ministerio del trabajo e degli affari sociali, Rapporti n. 0 e 1 rispettivamente del dicembre 1998 e novembre 1999.

<sup>5</sup> A meno che non sia diversamente indicato, i dati per ciascuna delle comunità autonome sono desunti da Estadística Básica de Protección a la Infancia (EBPI) del Ministerio del trabajo e degli affari sociali. Rapporto n. 0 e 1 rispettivamente dicembre 1998 e novembre 1999.

secondo la statistica regionale<sup>6</sup>, il numero totale dei bambini e degli adolescenti collocati in affidamento era di 3.998 nel 1997 rispetto ai 2.035 collocati negli istituti.

Anche Valencia ha registrato una significativa riduzione nei collocamenti in case-famiglia scendendo dai 934 del 1992 a 538 nel 1997. In parallelo, sono aumentati i collocamenti in affidamento, che sono quasi raddoppiati dai 300 del 1990 ai 596 del 1997.

Altrove, il maggior numero dei collocamenti in affidamento erano più gradualmente e le riduzioni nei collocamenti in case-famiglia più modesti, come nelle Isole Baleari, Castiglia-La Mancha, Galizia e Navarra. In Andalusia, i collocamenti in case-famiglia sono rimasti stabili, tra il 1990 e il 1997, con circa 1.300 bambini collocati presso gli istituti. Questo numero, in larga misura, è frutto dei collocamenti in case-famiglia di bambini provenienti dal Nord Africa. Questa situazione si riscontra anche nelle città di Ceuta e Melilla nell'entroterra Nord africano. Il processo di deistituzionalizzazione dei bambini è mostrato nel grafico seguente, che mette a confronto il numero dei collocamenti in case-famiglia con il numero degli affidamenti per via giudiziaria e amministrativa. È possibile osservare un chiaro orientamento in favore dell'affidamento familiare nei sistemi di protezione dei bambini negli anni recenti.



(\*) Fonte: Estadística Básica de Protección a la Infancia (EBPI) Ministerio del trabajo e degli affari sociali, Rapporti n. 0 e 1, rispettivamente dicembre 1998 e novembre 1999

**6** Queste statistiche sono state preparate dall'Istituto Catalan de Acogimiento y Adopción, creato nel 1997, con l'obiettivo principale di «Rafforzare le misure protettive che garantiscono il diritto dei bambini a crescere all'interno di una famiglia».

**Principi guida nei programmi di deistituzionalizzazione**

Il principio fondamentale del lavoro di protezione dell'infanzia è quello di evitare di sradicare i bambini dal loro ambiente naturale: le loro famiglie.

La famiglia è riconosciuta come il luogo migliore per allevare i bambini, poiché i rapporti tra i membri della famiglia sono più stretti che altrove<sup>7</sup>. I ricercatori e i professionisti concordano sul fatto che la famiglia dovrebbe essere «l'ambiente di base e naturale per la crescita e l'educazione del bambino»; inoltre, essi considerano che l'internamento dei bambini negli istituti può «interferire con lo sviluppo dei loro legami primari e intaccare le forme di sviluppo normale molto più legate al contatto sociale» (Ferrándiz Torres, 1999, p. 69-70).

I servizi e le autorità devono supportare o, nel caso delle autorità giudiziarie, richiedere il ristabilimento dell'ambiente della famiglia biologica. Se questo è impossibile, deve essere fatto ogni sforzo per trovare un'alternativa simile alla famiglia. I centri di protezione, quindi, diventano luoghi di protezione temporanea, mentre il problema deve essere risolto con altre misure.

La loro natura temporanea richiede il regolare riesame dei singoli casi e i programmi di deistituzionalizzazione sono basati su esami sistematici avviati da gruppi di esperti multidisciplinari. Questi gruppi acquisiscono la conoscenza approfondita della situazione personale, sociale e familiare di ciascun bambino istituzionalizzato ed esaminano la possibilità che il bambino possa far ritorno nel suo ambiente familiare quando sia stata garantita ogni assistenza necessaria.

I principi guida della protezione dell'infanzia sono ora fermamente focalizzati sulla deistituzionalizzazione, in base ai seguenti concetti chiave.

- I centri residenziali non forniscono in se stessi le condizioni per il normale sviluppo del bambino.
- Il rapporto affettivo famiglia-bambino è il più adatto per uno sviluppo equilibrato della personalità del bambino.
- Il ristabilimento dei rapporti genitori-bambino è la ragione base della deistituzionalizzazione.
- Le carenze della famiglia possono essere alleviate attraverso sostegni economici. Tempi di lavoro incompatibili con i tempi di cura, reddito inadeguato o mancanza di alloggio, non sono argomenti validi per l'istituzionalizzazione di un bambino.

Evitare l'istituzionalizzazione ogni volta che non è assolutamente necessaria è di competenza dei servizi sociali, che identificano il bambino bisognoso di protezione, e dei centri in cui i bambini sono stati collocati. Per evitare il collocamento non necessario in centri di accoglienza, devono essere seguite tre linee d'azione complementari:

- devono essere fissati criteri rigorosi per il collocamento in case-famiglia;
- tutti i casi di istituzionalizzazione dei bambini devono essere riesaminati;
- dovrebbero essere esplorate tutte le possibili alternative alla istituzionalizzazione.

<sup>7</sup> Come riconosciuto dalla raccomandazione n. 1074 (1998) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

La migliore qualità di vita per i bambini deistituzionalizzati, raggiunta mediante il supporto adeguato alle necessità della loro famiglia e con l'evitare la loro eliminazione automatica dai programmi di intervento sociale alla fine della scolarizzazione, significa che essi possono ancora essere assistiti nella ricerca di una occupazione o nel proseguimento dei loro studi.

La conoscenza approfondita della famiglia e delle situazioni personali dei bambini significa che quei bambini che in passato sarebbero stati collocati presso gli istituti o avrebbero vissuto sotto stress, sono stati invece bene identificati, protetti e diretti in programmi di collocamento in affidamento familiare.

L'osservanza rigorosa di queste linee guida limita l'uso dell'istituzionalizzazione come risposta alla mancanza di protezione del bambino e spinge a perseguire misure più soddisfacenti, come il supporto alla famiglia, buoni per le mense, sussidi per la scuola primaria, aiuti domestici ed educatori familiari.

Il cambiamento nei criteri di istituzionalizzazione ha significato un cambiamento nelle caratteristiche della popolazione ora presa in carico nei centri residenziali. I problemi familiari dei bambini che si trovano attualmente in centri residenziali sono più gravi e i bambini stessi provengono generalmente da una situazione di maggiore privazione, maggiori disfunzioni e maggiori conflitti.

#### **Cambiamento all'interno degli istituti**

I primi programmi per cercare di riformare su larga scala gli istituti hanno dovuto accettare ben presto il fatto che non avrebbero avuto successo senza modifiche di lunga portata nelle procedure amministrative, come pure nel finanziamento delle reti dei servizi sociali di base per assicurare un'azione di prevenzione efficace e una precoce individuazione. Orientare i cambiamenti solo agli istituti per minori, non sarebbe stato sufficiente senza modifiche generali dei sistemi di protezione.

Secondo Casas (1993), il processo di riforma dei centri residenziali dei bambini in Spagna può essere suddiviso almeno in tre differenti "livelli di intensità", in base ai programmi attualmente realizzati.

- *Netta rottura con il passato.* Questi programmi erano mirati a chiudere i grandi istituti entro breve tempo e a sostituirli con una rete di servizi alternativi. In generale, questi erano programmi per una completa verifica dei servizi sociali rivolti al bambino all'interno di una determinata area, comprendendo il rafforzamento dei servizi di supporto alla famiglia e la creazione di servizi alternativi e di piccole case-famiglia con gruppi di educatori qualificati e un approccio olistico.
- *Cambiamento relativo.* Questi programmi hanno trasferito i bambini dai grandi istituti a centri residenziali più piccoli, mantenendo però inalterata la struttura dell'équipe educativa e le procedure amministrative.
- *Ristrutturazione degli interni.* Questi programmi mantenevano l'apparenza esterna fisica dei grandi istituti, ma hanno ridisegnato gli interni per rendere l'ambiente più accogliente. Questi programmi spesso conservano i precedenti gruppi educativi, anche se questi programmi richiedono un maggior numero di personale.

In teoria, l'attuazione dei principi base della deistituzionalizzazione dovrebbe portare alla chiusura dei grandi istituti e a liberare risorse per misure alternative. In pratica, tuttavia, è probabile che la maggior parte dei centri residenziali non scompariranno nel prossimo futuro e il loro miglioramento è pertanto essenziale, in particolare in tre aree:

- introduzione di criteri educativi;
- reclutamento di esperti tecnici;
- formazione continua del personale.

Tuttavia, l'espansione e il miglioramento della rete dei servizi sociali ha consentito di individuare situazioni di rischio in una fase precoce e di stabilire migliori diagnosi dei problemi incontrati. Così che ora disponiamo di un processo di screening molto efficiente, e i bambini collocati nei centri residenziali rappresentano solo i casi più complessi o più difficili.

I cambiamenti nell'approccio dei servizi sociali hanno portato a un miglioramento della qualità dell'assistenza fornita in questi istituti. Attualmente, devono essere basati su assistenza individuale, una maggiore varietà di risorse per rispondere a un'ampia gamma di situazioni e di fabbisogni, e un maggiore coordinamento con altri dipartimenti che si interessano del benessere dell'infanzia.

I principi metodologici che si applicano sono i seguenti:

- coordinamento dei vari sistemi e dipartimenti di assistenza all'infanzia;
- coordinamento dei programmi di assistenza all'infanzia e di lavoro con le famiglie, usufruendo della complementarietà della famiglia nell'ambito di un periodo temporale definito;
- standardizzazione dei criteri e delle operazioni;
- diversificazione dei servizi per affrontare una varietà di fabbisogni e di situazioni;
- coordinamento di tutte le risorse residenziali all'interno di una rete.

Questi criteri giustificano la necessità di vari tipi di risorse residenziali.

#### **Aree residenziali per adolescenti**

La speciale situazione degli adolescenti richiede una particolare attenzione e può essere fortemente conflittuale nell'ambito di una residenza o in una casa. La creazione di uno spazio residenziale per gli adolescenti deve essere basato sul concetto che non è bene per i ragazzi o le ragazze raggiungere l'età adulta in grandi istituti, lontano da ordinarie forme di organizzazione sociale.

Prima o poi, le ragazze e i ragazzi accolti in grandi istituti dovranno passare alla vita autonoma. Dovrebbe essere avviato un processo di preparazione in un contesto o in uno spazio specifico per gli adolescenti. Almeno mentre essi stanno cercando di crearsi una propria autonomia, la struttura residenziale dovrebbe essere organizzata in modo tale che possano sviluppare e sperimentare modi diversi di gestire la propria vita.

In ogni caso, nei limiti della realtà, l'impostazione istituzionale sarà più o meno piccola. All'interno della stessa istituzione possono essere create suddivisioni o gruppi, ciascuno con la sua organizzazione, i propri approcci e stili educativi conformi alle varie fasi dello sviluppo del ragazzo, compresa anche l'adolescenza.

Questo non significa necessariamente centri diversi per gli adolescenti. Una struttura residenziale può avere un'area dedicata in particolare ai giovani, un raggruppamento diverso che può lavorare ed essere organizzato in un modo diverso. Quando un giovane (di 18 anni o meno) riesce a raggiungere l'indipendenza, può essere necessario un ulteriore sostegno perché si consolidi nella sua nuova vita. Infine, il centro o l'appartamento potrebbe diventare una mezza pensione con visite di professionisti di tanto in tanto per offrire aiuto quando necessario.

Uno "spazio" adolescenti richiede flessibilità, sia in termini di orario scolastico o di lavoro che in termini di accordi e decisioni da adottare in ciascun singolo caso. Le caratteristiche delle strutture residenziali sviluppate per favorire l'indipendenza e il lavoro in un modo che riflettano la vita reale sono:

- piccoli gruppi con le proprie dinamiche;
- integrazione il prima possibile nel loro ambiente;
- quadro educativo e stile di rapporti interpersonali flessibili;
- riconoscimento che l'adolescenza è piena di tensione e difficoltà.

Il concetto sottostante è che gli adolescenti hanno ancora bisogno di input educativi da parte degli adulti per fornire loro supporto sulla via dell'indipendenza. Ma l'assistenza offerta deve alternare tra "presenza" e "assenza", tra prossimità e disponibilità e una distanza attenta.

Diversamente da altri modelli residenziali dove è richiesta un'attenzione forte e continua, gli adolescenti chiedono di variare i livelli di assistenza. Devono essere fornite adeguate risorse umane in termini di numeri e di organizzazione per rendere possibile questo tipo di rapporto.

### **La legge sulla protezione giuridica dei minori**

La legge 1/1996 sulla protezione giuridica dei minori non è destinata a essere un codice dei minori contenente ogni specifica disposizione relativa al fanciullo, o a fornire una copertura completa di tutti i temi. Oltre a essere impossibile, ciò sarebbe anche impraticabile a causa delle frequenti modifiche nelle leggi, che lo renderebbero rapidamente obsoleto.

Tuttavia, tale legge tenta di essere esaustiva nelle materie selezionate per la copertura e non reitera precetti già riconosciuti in altri codici, dello stesso livello o di livello più alto, né rompe l'ordine istituzionale esistente.

L'obiettivo di fondo della legge è di colmare i divari identificati e di adattare le norme della legge alla nuova situazione generatasi con la CRC e le emergenti domande sociali.

La legge è formata da due parti nettamente distinte. La parte prima delinea il quadro giuridico dei sistemi di protezione dei minori, definendo gli obblighi delle autorità pubbliche, delle istituzioni, dei genitori e degli altri cittadini, come pure i principi che dovrebbero guidare le azioni a favore dei bambini. La legge riconosce e sviluppa un certo numero di diritti base del fanciullo, compresi il diritto al rispetto, alla privacy, alla identità, all'informazione, alla libertà di pensiero e di espressione, di partecipazione, di associazione e di assemblea.

La parte seconda avvia una riforma limitata del codice civile per colmare le differenze nella sua copertura e chiarisce, completa, o modifica le norme che hanno creato problemi identificati dai gruppi parlamentari, dall'Autorità per la protezione dell'infanzia e dall'Ufficio generale del pubblico ministero.

Queste modifiche riguardano l'affidamento che, quando possibile, dovrebbe essere considerato come uno strumento per promuovere l'integrazione familiare e la sua conclusione dovrebbe essere possibile su richiesta del bambino; inoltre, sono specificati gli obblighi che i cittadini hanno di far presenti le situazioni di rischio di mancanza di protezione e quali sono gli obblighi e le linee guida per le autorità pubbliche.

Inoltre, la legge chiarisce e rafforza il sistema di notifiche e di appelli e la giurisdizione competente per il riconoscimento delle azioni amministrative.

Sul collocamento in affidamento familiare, la legge prende in considerazione un certo numero di situazioni che possono rendere necessario il conferimento di poteri speciali ai tutori ed espone anche dettagliatamente la procedura legale per l'affidamento.

La legge fa una distinzione tra diversi tipi di affidamento in base al fatto se questo viene considerato temporaneo o permanente. Sono state introdotte un certo numero di modifiche riguardanti l'adozione, come la fissazione di un periodo di affidamento preadottivo e il requisito che i genitori adottivi siano idonei. Inoltre, è stato creato un sistema amministrativo per monitorare le adozioni dei bambini stranieri o adozioni internazionali ed è stato regolamentato il sistema degli intermediari per le adozioni internazionali. C'è un assoluto divieto di trarre profitto illecito dalle adozioni internazionali.

La legge affronta un tema fortemente dibattuto e controverso – l'istituzionalizzazione dei bambini nei centri psichiatrici – e dettaglia le condizioni in cui possono avvenire tali ammissioni. Questo deve avvenire con rigorose garanzie, e «l'internamento a causa di disturbi psichici di un individuo incapace di decidere su tale internamento, anche quando questa persona è sottoposta all'autorità genitoriale, dovrebbe essere autorizzato dall'autorità giudiziaria». Questo significa che il consenso genitoriale non è una garanzia sufficiente perché l'internamento possa essere considerato volontario.

La legge 1/1996, inoltre, estende e aggiorna il sistema di protezione dell'infanzia fissato sulla base dalle legge 21/1987. Regolamenta i principi generali di assistenza nei casi di mancanza di protezione sociale, compresi gli obblighi dell'autorità pubblica di indagare il caso e di adottare azioni attraverso il Servizio sociale o, se necessario, collocare il bambino in affidamento familiare.

Vengono anche fissati i principi generali, come l'integrazione del bambino nella nuova famiglia che sostituisce la famiglia biologica, il principio della collaborazione con il bambino e la famiglia nel mettere in atto le misure di protezione, e il principio di mantenere, quando possibile, il bambino nella sua famiglia di origine e nel suo ambito geografico.

Un nuovo sviluppo è rappresentato dalla possibilità per l'autorità pubblica di concedere l'affidamento temporaneo come una fase preparatoria prima di definire l'affidamento o altre misure. Questo permette di evitare un certo numero di situa-

zioni che in precedenza hanno portato all'inserimento dei bambini in un istituto, con tutti gli svantaggi psicologici e emotivi che questo comporta. L'introduzione di questo tipo di affidamento rispondeva a una delle più pressanti necessità che si sono trovate ad affrontare le autorità pubbliche, che precedentemente erano obbligate a indirizzare i bambini senza protezione negli istituti, mentre venivano completate le procedure di affidamento o adozione. Tale situazione è stata corretta con l'art. 173.2 che consente questa scelta nel caso di bambini i cui genitori abbiano dimostrato una totale assenza di cure e di attenzione.

Inoltre, la legge ha introdotto l'idea che le decisioni prese dagli organismi pubblici non dovrebbero solo essere comunicate per iscritto ma anche di persona, rendendo così possibile fornire maggiori dettagli sulla decisione, sui suoi motivi e i possibili effetti.

La legge contiene una clausola supplementare nelle procedure per i ricorsi in relazione all'articolo 158 del codice civile, come i ricorsi relativi all'affidamento deciso dall'autorità pubblica, o quelli che affrontano l'idoneità dei possibili genitori adottivi. I ricorrenti non devono più presentare un ordinario ricorso amministrativo o un ricorso preliminare ai procedimenti civili.

Ne risulta che sono evitati i ritardi in attesa di una decisione finale del tribunale, risparmiando al bambino l'insicurezza giuridica che può esservi se una decisione da parte dell'autorità pubblica fosse ulteriormente ritardata dall'autorità giudiziaria. Queste norme operative di base si applicano indipendentemente dalla situazione giuridica del bambino, mentre le clausole che regolamentano le controversie si applicano solo nel caso in cui esista una situazione di mancanza di protezione.

Questo è dovuto al fatto che, nei procedimenti di protezione del bambino, l'autorità pubblica non agisce nell'ambito del diritto amministrativo ma nel campo della legge civile, come previsto dall'articolo 173.2 del codice civile. Questo stabilisce che quando i genitori si oppongono alla decisione o non si costituiscono, il giudice deciderà sull'affidamento, in conformità con il codice di procedura civile.

In conclusione si può dire che la legge sulla protezione giuridica dei minori, nel creare un nuovo sistema ha anche portato un cambio di mentalità. Invece di focalizzarsi solo sui bambini in situazione di abbandono, è stato introdotto il moderno principio della "protezione totale", che estende il principio base della legge 21/1987 a qualsiasi bambino in qualsiasi situazione giuridica.

Con il principio della protezione totale, nessun bambino dovrebbe trovarsi in una situazione in cui è indifeso o non protetto e, come dichiarato da Varela García (1997), così sono protetti «tutti i bambini in qualsiasi situazione giuridica».

Le clausole operative principali si applicano indipendentemente dalla situazione giuridica del bambino, mentre le norme che disciplinano le controversie si applicano solo nel caso in cui esista una situazione di mancanza di protezione.

Il preambolo esplicativo alla legge 1/1996 e gli articoli che contengono i principi dell'azione della legge ci portano a concludere che c'è stata una evoluzione dal concetto di abbandono a quello di "mancanza di protezione" e pertanto alla nozione di "protezione totale".

### Orientamenti delle politiche per l'infanzia nelle comunità autonome spagnole

La riorganizzazione amministrativa e politica che deriva dal decentramento e dal trasferimento di poteri alle comunità autonome, ha avuto un impatto innegabile sulla struttura delle risorse mirate ai bambini marginalizzati a rischio di istituzionalizzazione. Tuttavia, la qualità e l'ambito delle modifiche possono essere valutati solo confrontandoli con la situazione iniziale.

All'inizio degli anni Ottanta, prima dell'inizio del decentramento, la situazione era caratterizzata da:

- assenza di leggi comuni per il settore che si occupava dell'infanzia nel suo complesso;
- ignoranza dei fabbisogni esistenti, dove l'intuizione sostituiva la programmazione;
- assegnazione irrazionale e inadeguata delle risorse umane e materiali;
- accentramento e burocrazia negli organismi responsabili;
- finanziamento inadeguato, basato sulla fiscalità e non sui bisogni esistenti;
- mancanza di coordinamento tra le istituzioni e mancanza di contatti tra i gruppi e le associazioni che operano nel settore;
- mancanza di servizi basati sulla municipalità e scarsità di servizi a livello provinciale.

La rete dell'assistenza sociale al di fuori dei normali canali della sicurezza sociale ha affrontato situazioni di estrema privazione, ma ha segregato i suoi utenti impedendo la loro piena integrazione nella società. I servizi sono stati riportati a una pluralità di enti pubblici fortemente centralizzati all'interno dell'amministrazione statale.

Questo, in termini schematici, era la situazione nel settore al momento in cui è iniziato il processo di trasferimento dei poteri alle comunità autonome. Il trasferimento ha significato cambiamenti in tre aree principali relative ai bambini marginalizzati: i servizi sociali, la giustizia minorile e l'educazione.

Come sottolineato da Del Valle (1985), la Costituzione spagnola rende le comunità autonome responsabili dell'assistenza sociale<sup>8</sup>. Tuttavia, la legislazione di base sulla sicurezza sociale e il sistema economico che la sostiene, rientrano nelle competenze del governo centrale<sup>9</sup>. Questa situazione, insieme con l'imprecisione della terminologia usata dagli statuti autonomi ("assistenza sociale", "benessere sociale", "servizi sociali", "sviluppo della comunità") ha creato un sistema duplice che coinvolge i poteri centrali e regionali. Questi servizi sono garantiti a tutti i cittadini dall'emanazione delle leggi sui servizi sociali e un potere attribuito alle camere legislative delle comunità autonome ha dato a ogni comunità la possibilità di emanare leggi di questo tipo.

Nel 1984 la responsabilità della protezione dell'infanzia è stata interamente trasferita alle 17 comunità autonome della Spagna, compresi i servizi di protezione dell'infanzia e gli istituti residenziali. I Consigli per la protezione dell'infanzia sono

<sup>8</sup> Art. 148 1.20 CE.

<sup>9</sup> Art. 149 1.17 CE.

stati sciolti e le loro funzioni sono state trasferite ai servizi provinciali dei ministeri delle comunità autonome. Con l'adozione della legge 21/1987, è stato completato il trasferimento dei poteri alle comunità autonome per tutti i temi relativi alla protezione dell'infanzia e ciascuna delle comunità autonome ha potuto di conseguenza sviluppare un proprio sistema di protezione dell'infanzia.

Il Governo centrale si è riservato solo la ex Direzione generale per la protezione giuridica dei bambini ora accorpata con la Direzione generale per gli affari sociali, i bambini e le famiglie, sottoposta al Ministero del lavoro e degli affari sociali.

L'autorità giudiziaria è costituita dai *Juzgados de Menores*, i nuovi tribunali per i minori che fanno parte del sistema giudiziario. La legge costituzionale del 1985 sull'autorità giudiziaria, in conformità con la Costituzione, riserva l'amministrazione della giustizia ai giudici e ai magistrati del solo settore giudiziario, e quindi abolisce ogni giurisdizione speciale. Questa legge costituzionale ha abrogato i *Tribunales Tutelares de Menores*, gli ex tribunali dei minori, e li ha sostituiti con i *Juzgados de Menores* che si occupano quasi esclusivamente dei casi giudiziari di "delinquenza minorile" (delitti e contravvenzioni).

Secondo Dolz Lago, un pubblico ministero per i minori, l'entrata in vigore nel 2000 della nuova legge sulla responsabilità penale dei minori, mette fine alla natura temporanea della posizione dei *Juzgados de Menores*, che sono stati creati dalla legge costituzionale del 1985 sull'autorità giudiziaria (articoli 96 e 97). È stato previsto che «le sezioni minorili saranno create presso i tribunali di secondo grado e che le norme e i poteri del *Juzgados de Menores* e la composizione della seconda sezione della Suprema corte saranno adatti alle disposizioni della nuova legge»<sup>10</sup> (Dolz Lago, 2000).

Con questa nuova legge devono essere nominati i giudici per i minori mediante concorso e sarà data preferenza a coloro che sono specializzati sui temi riguardanti l'infanzia<sup>11</sup>. La giurisdizione che la legge concede a questi tribunali riguarda le violazioni e le infrazioni al codice penale, o indicate da leggi penali speciali, commesse da minori<sup>12</sup>.

È chiaro il ruolo del sistema scolastico nel riprodurre le disuguaglianze sociali. L'insuccesso scolastico è un risultato costante nei casi di bambini emarginati. Ne consegue che è fondamentale mettere in atto programmi educativi che possono essere estesi ai bambini più emarginati, come quelli provenienti dalle zone rurali, delle aree urbane degradate, e quelli con disabilità.

Un tentativo di affrontare un'educazione correttiva è stato fatto con il decreto reale 1174 del 27 aprile 1983 mirato a fornire un accesso garantito alla scuola gratuita per i gruppi svantaggiati a causa della loro situazione economica, delle condizioni sociali o del luogo di residenza. Così sono state fissate un certo numero di aree educative prioritarie, come quelle caratterizzate da elevati tassi di analfabetismo, mancata frequenza della scuola, standard accademici poveri, abbandono della

<sup>10</sup> Seconda clausola finale della legge sulla responsabilità penale dei minori.

<sup>11</sup> Terza clausola finale, 2° paragrafo e 4° clausola supplementare della legge sulla responsabilità penale dei minori.

<sup>12</sup> Art. 1 della legge sulla responsabilità penale dei minori.

scuola dell'obbligo, non frequenza della scuola secondaria e abbandono da ogni livello di formazione professionale.

Il ruolo delle comunità autonome, come nuovi agenti della politica sociale, in generale, e nell'azione in favore dei bambini bisognosi in particolare, offriva a essi un potenziale vantaggio e svantaggio. Il vantaggio era rappresentato dalla loro capacità di sviluppare nuovi programmi e servizi in risposta ai problemi specifici di ciascuna regione, nel rispetto delle leggi e risorse locali. Lo svantaggio era rappresentato dal fatto che avrebbero dovuto costruire una struttura istituzionale dal nulla o, nel migliore dei casi, da risorse eterogenee e inadeguate.

Alcune comunità hanno iniziato rapidamente a predisporre leggi sulla protezione dell'infanzia, compresa la Catalogna e il Paese Basco – la prima comunità che ha approvato il suo statuto dell'autonomia nel 1979. Tale statuto gli attribuisce la responsabilità esclusiva per l'assistenza sociale, i giovani e gli istituti di assistenza e protezione dell'infanzia. Nel 1981, i servizi per la protezione dell'infanzia del Governo centrale sono stati trasferiti all'amministrazione della Catalogna. Nel 1995, la Comunità autonoma della Catalogna aveva approvato la sua legge sulla protezione dell'infanzia, un anno prima che fosse emanata la legge nazionale sulla protezione giuridica dei minori. Fino agli anni Novanta, molte altre comunità autonome non avevano ancora sviluppato un sistema di politiche di protezione dell'infanzia.

Le comunità autonome agiscono come enti pubblici che regolamentano e coordinano tutte le materie relative alle politiche per i minori, oltre le azioni dei *Juzgados de Menores* e i poteri attribuiti alla Direzione generale per l'azione sociale, i bambini e le famiglie.

### Gli orientamenti nelle politiche comunali

Le linee guida base per erogare assistenza coordinata ed equa all'infanzia e alle famiglie a livello comunale devono essere in linea con le norme della legge applicabile, in particolare la legge costituzionale 1/1996 sulla protezione giuridica dell'infanzia, il codice di procedura civile e le varie leggi autonome che si occupano di questi temi. Un altro riferimento chiave è la legge quadro del 1985 sul governo locale (*Ley de Bases del Régime Local*), che definisce le municipalità come «unità locale di base dell'organizzazione territoriale dello Stato»<sup>13</sup>. Le municipalità hanno la responsabilità di «garantire i servizi sociali e la promozione sociale e il reinserimento»<sup>14</sup>. Tuttavia, solo le municipalità con oltre 20.000 abitanti sono obbligate a fornire i servizi sociali, compreso quelli per i bambini svantaggiati.

Questo significa che solo 252 consigli comunali (su un totale di oltre 8.000) hanno l'obbligo di erogare questi servizi. E questo non significa che tutti i 252 consigli comunali adempiono a tale obbligo.

Naturalmente vi sono metodi alternativi disponibili, come l'erogazione dei servizi da parte dei distretti (*comarcas*), la formazione di associazioni tra le varie mu-

<sup>13</sup> Art. 11.1 della legge quadro sui sistemi locali.

<sup>14</sup> Art. 25.1 della legge quadro sui sistemi locali.

nicipalità per gestire congiuntamente questi servizi o la delega diretta di autorità e di risorse dal livello della comunità autonoma.

Alcune comunità autonome come Madrid, Murcia, Navarra e Castiglia-La Mancha delegano più funzioni e risorse alle municipalità di quelle dovute. Nel caso della Navarra, per esempio, le municipalità hanno la responsabilità degli asili nido diurni, delle case-famiglia per i bambini e delle associazioni giovanili. Nella Murcia, le municipalità hanno la sola responsabilità dei servizi sociali quando la loro popolazione è superiore ai 20.000 abitanti.

Il Paese Basco e la Catalogna lasciano ampio spazio alle iniziative delle municipalità, anche se sottolineano l'importanza del decentramento dei servizi e della gestione dell'assistenza primaria. Solo Castiglia-La Mancha e Madrid coinvolgono attivamente le loro municipalità nella programmazione generale dei servizi sociali della regione.

È chiaro che i principi del decentramento e del rafforzamento dei servizi di base ha creato un'ampia gamma di situazioni e di risposte in termini di responsabilità dei comuni. L'esempio più all'avanguardia di servizi sociali vede le municipalità come punto focale dell'iniziativa pubblica, che unisce il distretto o i centri urbani vicini o le "unità di base" (*Unidades Básicas*) nel caso delle aree rurali. Questi devono essere multifunzionali per trattare i problemi che sorgono nell'area di competenza, demandando a servizi più specializzati i casi che non sono in grado di trattare.

Le leggi attuali, in accordo con i risultati degli studi sociali, tendono a orientare i sistemi di protezione verso lo sviluppo di programmi di sostegno per qualsiasi famiglia in situazione di difficoltà o di conflitto, e a promuovere e sostenere il mantenimento del bambino nella sua famiglia e nel suo ambiente sociale.

I servizi sociali rappresentano il punto di riferimento principale e l'elemento fondamentale nei sistemi di assistenza e di protezione sociale poiché sono affidati loro queste funzioni. L'approccio multidisciplinare adottato per i bambini e le loro famiglie a livello dei servizi sociali è strutturato sul modello dell'intervento psicosociale.

L'obiettivo principale di questo approccio è di migliorare la qualità di vita e il benessere sociale degli individui, dei gruppi o delle comunità che compongono il tessuto sociale. Per raggiungere questi obiettivi, sono disponibili un certo numero di metodi, che possono essere descritti come: *azione di prevenzione, azione positiva o dinamica e azione integrata*.

I bambini hanno un certo numero di bisogni fisici e sociali di base che devono essere soddisfatti perché possano svilupparsi pienamente e liberamente.

Prima di adottare un'azione efficace per conto dei bambini, è essenziale stabilire quali sono i loro bisogni, e come queste necessità si correlano a quelle delle famiglie e della comunità. Lo studio dell'EFFOS sui bambini e le famiglie in Madrid<sup>15</sup>, pubblicato nel 1990, era rivolto esattamente a questo, e i risultati sono sintetizzati nella tabella seguente.

<sup>15</sup> *Programa de Estudios y Formacion en el Ambito de la Cooperacion Social* – EFFOS (Programma di Studi e di Formazione nell'Area della Cooperazione Sociale) per il Dipartimento dei servizi sociali della Città di Madrid, 1990.

Un'analisi di questi fabbisogni permette che gli interventi siano diretti alla prevenzione e al sostegno della famiglia e della comunità. I servizi sociali che erogano assistenza al bambino e alla famiglia opereranno su tre livelli.

- *Prevenzione*: fornire al bambino, alle famiglie e alla società gli input e le risorse di base per soddisfare i fabbisogni fisiologici, cognitivi, emotivi e sociali e assicurare uno sviluppo equilibrato.
- *Assistenza*: nei casi di mancanza di protezione sociale – qualsiasi situazione in cui i bambini sono privati dell'assistenza fisica e dell'attenzione affettiva di cui hanno bisogno per il normale sviluppo. La mancanza di protezione sociale rappresenta un rischio e produce vulnerabilità.
- *Reinserimenti*: i bambini che sono stati separati dalle loro famiglie e dall'ambiente della comunità devono essere aiutati a tornare a farne parte.

#### Fabbisogni di base

del bambino	delle famiglie	della comunità
Essere rispettato come persona e vedere riconosciuti i propri diritti	Un ambiente stabile in cui vivere insieme	Infrastrutture e servizi
Un ambiente familiare adeguato in cui siano soddisfatti i propri bisogni affettivi ed educativi di base	Un livello minimo garantito di risorse (economiche, abitative, scolastiche, di formazione, culturali) con cui guidare il processo educativo dei propri figli	Sostegno finanziario e servizi focalizzati sui temi relazionali, partecipazione alla vita di comunità in uno spirito di solidarietà e di cooperazione sociale
Completamento del processo di socializzazione nel proprio ambiente sociale e scolastico	Rispettare i diritti della famiglia, assicurando al contempo quelli dei bambini e l'identità di ciascun membro della famiglia	Supporto istituzionale al tessuto associativo sociale inerente alla comunità
Tempo libero		
Protezione contro circostanze aggressive nel proprio ambiente	Supporto istituzionale o della comunità per delegare la responsabilità sporadicamente o in modo continuativo	
Ricevere cure adeguate in caso di situazioni particolari di malattia o di disabilità		

### 3. Conclusioni

Il processo di deistituzionalizzazione deve andare di pari passo con una politica di sostegno alla famiglia e deve essere sostenuto da una politica per l'infanzia come priorità governativa. Queste politiche dovrebbero rappresentare un fondamento importante per il raggiungimento di un'azione di prevenzione globale.

In Spagna, la base per queste politiche di ampio raggio si trova nella Costituzione e lo sviluppo di un sistema democratico nel corso degli ultimi 20 anni, con il suo inquadramento di politiche dello stato sociale, contiene azioni sulle politiche per l'infanzia.

Tuttavia, questo non significa che il sistema di protezione dell'infanzia sia perfetto. Il sistema è ben fissato, ma le risorse disponibili devono essere mirate e utilizzate meglio.

Anche se la priorità è stata data ai casi urgenti, il sistema di assistenza all'infanzia ha generato gradualmente un approccio globale alle politiche per l'infanzia. Questo è essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo principale: allargare il sistema di protezione a una prevenzione più ambiziosa e totale e allo sviluppo di politiche mirate a tutti i bambini. Questo dovrebbe andare oltre l'idea dei bambini come oggetti da proteggere, assumendo un approccio olistico per ogni aspetto significativo dello sviluppo del bambino.

È ovvio che le famiglie smembrate, l'insuccesso scolastico, la tossicodipendenza e l'alcolismo e altri comportamenti a rischio sono spesso fenomeni interrelati, che creano un circolo vizioso di smembramento della famiglia e una perdita di opportunità per i bambini e per gli adolescenti.

Tali situazioni sono strettamente correlate a condizioni di vita difficili, un accumulo di problemi sociali ed economici nelle famiglie e, soprattutto, a un ambiente urbano caratterizzato da decadimento generale delle condizioni di vita, da bassi redditi e da servizi poveri. A volte, questo ambiente crea veri ghetti, come risultato della discriminazione nei confronti degli immigrati e di altri gruppi etnici.

L'azione di prevenzione deve essere rivolta alla popolazione in generale e ai bambini e agli adolescenti in particolare, forte del rispetto per i diritti del fanciullo. La tolleranza e la comprensione delle forme di comportamento proprie dei gruppi di questa fascia di età sono fattori della coesione sociale, che è anche promossa dai genitori e dal personale istituzionale adottando e trasmettendo un atteggiamento di responsabilità verso i bambini, che richiede loro di esercitare un normale grado di autorità nel rispetto dei diritti del fanciullo e dei giovani. Una politica di sostegno alla famiglia e una politica globale per l'infanzia sono di per sé un fondamento estremamente importante per realizzare un'azione preventiva globale.

Tuttavia, questa politica globale deve anche comprendere programmi per prevenire condotte di dipendenza o conflittuali, programmi fondamentali per ridurre il numero dei giovani esposti alla possibilità di un futuro criminale a seguito della destabilizzazione della famiglia e dei conflitti familiari che spesso sono la causa di tale comportamento.

Infatti, spesso è stato riconosciuto che la prevenzione è il modo migliore per affrontare queste tendenze, dando a molti bambini e giovani vulnerabili la possibilità di un'integrazione sociale e di normali opportunità. Tuttavia, non è stato fatto abbastanza per fornire risorse e programmare attività preventive corrispondenti all'ampiezza e all'importanza dei problemi.

Le iniziative di ampio raggio per prevenire, individuare e rispondere a situazioni di rischio e di conflitto sociale dovrebbero comprendere campagne educative. Questo può essere fatto attraverso l'uso dei servizi educativi, sanitari e sociali, il cui personale, se addestrato e finanziato in modo adeguato, può identificare situazioni di maltrattamento e di conflitto.

I programmi per le famiglie in situazioni critiche dovrebbero comprendere servizi di aiuto domestico per prevenire lo sviluppo di problemi in situazioni di crisi. Le

aree fortemente svantaggiate richiedono piani particolari e risorse speciali per aiutare la popolazione, in particolare i bambini e i giovani, per recuperare opportunità attualmente negate dall'emarginazione che pregiudica la loro vita quotidiana.

Gli immigrati, che vivono spesso in queste aree marginali, richiedono programmi di integrazione sociale che riconoscano la loro specifica situazione e i loro specifici problemi.

Politiche di prevenzione più forti aiuteranno a interrompere il flusso dei bambini che necessitano l'attenzione del sistema di protezione dell'infanzia. Il sistema è stato aggiornato in modo significativo ed è stato sviluppato nell'ambito del nuovo quadro dei diritti del fanciullo riconosciuti. Malgrado questi risultati, è ancora necessario migliorare la portata, la profondità e la qualità nell'organizzare le risorse disponibili. Dovrebbero essere affrontati i seguenti temi.

- Diversificazione dei servizi: la diversificazione è necessaria a causa della complessità e della diversità delle situazioni dei bambini e degli adolescenti che richiedono assistenza. Tale diversificazione deve andare di pari passo con un'accentuazione minore sui centri residenziali e più sui servizi legati alla rete esterna di supporto sociale.

- Ridisegnare l'affidamento, che coinvolge:
  - un miglioramento della selezione delle famiglie affidatarie;
  - l'ottimizzazione del monitoraggio dei collocamenti in affidamento e l'erogazione di maggiore sostegno tecnico e finanziario alle famiglie affidatarie;
  - l'instaurazione di nuove forme di affidamento, compresi i collocamenti professionalizzati, retribuiti e temporanei;
  - l'adozione di un approccio più sistematico nel valutare e nel supportare gli affidamenti a famiglie allargate con personale specializzato per la selezione e il follow-up.
- Migliorare le procedure di adozione internazionale; lo sviluppo delle adozioni internazionali richiede migliori procedure di selezione per affrontare i bisogni del bambino preso in un triplice processo di estraneamento dalla famiglia, dal luogo geografico e dall'ambiente culturale e garantire l'idoneità delle famiglie adottive.
- Coordinamento e riduzione delle incertezze del processo decisionale: l'azione a favore dei bambini in situazioni difficili richiede misure per affrontare l'incertezza che i professionisti si trovano ad affrontare nel prendere le decisioni. È essenziale creare meccanismi di coordinamento per ridurre l'uso delle risorse e per aumentare la loro efficacia assicurando l'erogazione di assistenza integrata attraverso i vari servizi coinvolti. Per raggiungere questo obiettivo è importante:
  - migliorare i criteri decisionali nelle aree critiche del sistema, come il collegamento tra servizi primari e specializzati, separazione dei bambini dalle loro famiglie biologiche, affidamento o assistenza in centri residenziali e reintegro nella famiglia;
  - migliorare il coordinamento con la normale rete dei servizi e le risorse locali nell'individuare, notificare, indagare, valutare e rispondere ai casi. Dovrebbe essere primario migliorare la condivisione delle registrazioni tra i professionisti e i servizi sociali;

- assistere i giovani che hanno vissuto in centri residenziali fino all'età di 18 anni a diventare indipendenti attraverso programmi di sostegno e di monitoraggio per aiutarli a trovare un'occupazione e un alloggio.

### Riferimenti bibliografici

**Bardy, M.**

1993 *Politics of Childhood and Children at Risk. Provision-Protection-Participation*, Vienna, European Centre

**Casas, F.**

1993 *Instituciones residenciales ¿hacia donde?*, en AMPMI, *Asociación Madrileña para prevención de los malos tratos a la infancia*, III Congreso sobre infancia maltratada, Federación de Asociaciones para la prevención del maltrato infantil, Madrid

**Del Valle, A.**

1985 *El modelo de Servicios sociales en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Siglo XXI

**Dolz Lago, M.**

2000 *La nueva responsabilidad penal del menor (Comentarios a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero)*, en «Revista General de Derecho»

**Ferrándiz Torres, A.**

1999 *Sobre el lugar de las instituciones residenciales en el sistema de protección a la infancia*, en *I Jornadas de Protección al Menor en España y su Proyección hacia Iberoamérica*, Madrid, El Defensor del menor en la Comunidad de Madrid

**Funes, J.**

1999 *La relación educativa con los chicos y chicas en pisos residencia*, Madrid (non pubblicato)

**González León, C.**

1995 *El abandono de menores en el Código Civil*, Barcelona, José María Bosch Editor, S.A.

**Méndez Pérez, J.**

1991 *El acogimiento de menores*, Barcelona, Editorial Bosch

**Pantoja García, F.**

1997 *Algunas notas y comentarios a la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y su Aplicación Práctica*, Madrid, Ed. Colex

**Therborn, G.**

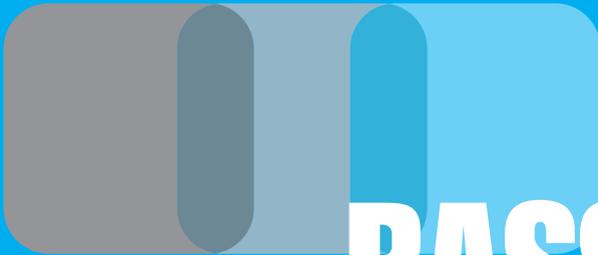
1993 *Los Derechos de los niños, desde la constitución del concepto moderno de menor: un estudio comparado de los países occidentales*, en Moreno, L. (ed.) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*, Madrid, CSIC

**Varela García, C.**

1997 *Comentarios a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor: principios programáticos y normas en conflicto*, en «Actualidad Civil»

**Wintersberger, H.**

1994 *Costs and Benefits - The Economics of Childhood*, in Qvortrup, J. et al., *Childhood Matters*, Aldershot, Avebury



# RASSEGNE

**gennaio-aprile 2004**

*Avvertenza*

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

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

## Organizzazioni internazionali

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### Organizzazione delle Nazioni unite

#### ASSEMBLEA GENERALE

##### *Migranti*

L'Assemblea generale il 22 marzo affronta con risoluzione la questione della protezione dei migranti e delle loro famiglie, ribadendo l'importanza del principio dell'uguaglianza degli uomini in dignità e diritti senza alcuna distinzione, in particolare sulla base della razza o della nazionalità d'origine<sup>1</sup>. L'Assemblea si compiace per il rinnovato impegno manifestato in occasione dell'adozione della *Millennium Declaration*, in relazione alla protezione dei diritti umani dei migranti, dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Accoglie con soddisfazione l'entrata in vigore, il 25 dicembre 2003, del *Protocollo sulla prevenzione, eliminazione e condanna del traffico di esseri umani, in particolare di donne e bambini* e del *Protocollo sulla migrazione clandestina via terra, mare e aria* entrato in vigore il 23 gennaio 2004<sup>2</sup>. In relazione alla condizione dei minori migranti, l'Assemblea richiede a tutti gli Stati membri di adottare e attuare a livello nazionale politiche a protezione dei diritti dei minori migranti e in particolare quelli dei minori migranti non accompagnati, sviluppando politiche di intervento che mirino al ricongiungimento familiare in modo rapido ed efficace. Invita gli Stati a cooperare al fine di tutelare le famiglie dei lavoratori migranti che restano nei Paesi d'origine, dedicando una particolare attenzione a bambini e adolescenti i cui genitori sono emigrati e incoraggia le organizzazioni internazionali a supportare gli Stati in questa attività. Invita, inoltre, alla realizzazione di campagne d'informazione atte a chiarire le opportunità, i limiti e i diritti di un individuo nel processo migratorio e i potenziali rischi, in modo da rafforzare la consapevolezza soprattutto di donne e minori, facili vittime del traffico.

##### *Sessione speciale sull'infanzia*

L'Assemblea generale il 19 aprile esprime una valutazione sullo stato di implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione *A World Fit for Children* adottati durante la Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGASS, *United Nations General Assembly Special Session*) tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002<sup>3</sup>. L'Assemblea invita gli Stati membri che non l'abbiano già fatto a elaborare e adottare un piano d'azione nazionale, e dove necessario dei piani d'azione regionali, con l'individuazione di misure e obiettivi da realiz-

<sup>1</sup> Resolution A/RES/58/190, 22 March 2004, *Protection of migrants*.

<sup>2</sup> Si tratta dei due protocolli addizionali alla convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale adottati il 15 novembre del 2000 con risoluzione A/RES/55/25, 8 gennaio 2001, *Convention against Transnational Organized Crime*.

<sup>3</sup> Resolution A/RES/58/282, 19 April 2004, *Follow-up to the outcome of the special session on children*.

zare entro scadenze determinate. A tal fine incoraggia la cooperazione con il terzo settore e la società civile, incluse le organizzazioni non governative e con i minori stessi al fine di dare concreta attuazione all'impegno preso durante l'UNGASS. Invita l'UNICEF a proseguire nella sua attività di divulgazione e diffusione di informazioni sui progressi fatti nell'implementazione del Piano d'azione e di supporto a livello locale per l'adozione e implementazione degli interventi nazionali. Infine, dispone una riunione plenaria commemorativa per il 2007 durante la sua 60ª Sessione sui progressi attuativi della Dichiarazione e del Piano d'azione *A World Fit for Children* sulla base di un rapporto che si richiede di elaborare al Segretario generale.

#### Altri documenti approvati

Resolution, *United Nations Decade of Education for Sustainable Development*, A/RES/58/219, 9 February 2004

Resolution, *International Migration and Development*, A/RES/58/208, 13 February 2004

Resolution, *Implementation of the first United Nations Decade for the Eradication of Poverty (1997-2006)*, A/RES/58/222, 19 February 2004

Resolution, *Follow-up to the Outcome of the Twenty-sixth Special Session: Implementation of the Declaration of Commitment on HIV/AIDS*, A/RES/58/236, 25 February 2004

Resolution, *Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, A/RES/58/245, 26 February 2004

Report of the Secretary General, *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, A/58/777, 23 April 2004

### CONSIGLIO DI SICUREZZA

#### *Bambini e conflitti armati*

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite il 22 aprile 2004 adotta una risoluzione sul coinvolgimento a vario titolo dei minori nei conflitti armati<sup>4</sup>. Il Consiglio deplora il reclutamento dei minori nei conflitti armati in violazione delle norme internazionali ed è fortemente preoccupato per la tendenza a dilagare di tale fenomeno e per la gravità dei danni fisici e psichici che i conflitti hanno direttamente e indirettamente sui minori. Il Consiglio esprime la sua intenzione di adottare misure per eliminare tutte quelle attività transnazionali collaterali ai conflitti bellici che ne prolungano la durata e ne intensificano l'impatto negativo sui minori, come ad esempio il traffico illecito d'armi. Richiede a quegli Stati parti in cui dilaga il fenomeno del reclutamento dei minori, di adottare nel termine di tre mesi delle misure disciplinari da rendere effettive attraverso il supporto delle missioni di peace-kee-

<sup>4</sup> Resolution 1539 (2004), S/RES/1539 (2004), 22 April 2004, *Children and Armed Conflict*. Il testo integrale della risoluzione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

ping delle Nazioni unite e con il monitoraggio del Segretario generale a cui si chiede di operare in modo tale da realizzare la completa implementazione della risoluzione in questione. A tale proposito, si decide di includere disposizioni specifiche per la protezione dei minori nei mandati delle operazioni di peace-keeping delle Nazioni unite e si richiede agli Stati membri di riconoscere l'importante ruolo svolto dall'educazione nelle aree in cui è in atto un conflitto, per arginare e prevenire il reclutamento e il ricoinvolgimento dei minori nelle operazioni belliche.

## COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI

### *Violenza*

La Commissione sui diritti umani esamina il rapporto del Segretario generale in relazione allo studio da intraprendere in materia di violenza a danno di minori valutando le caratteristiche e le dimensioni del fenomeno<sup>5</sup>. A seguito delle richieste formulate dal Comitato sui diritti del fanciullo<sup>6</sup>, dall'Assemblea generale<sup>7</sup> in più occasioni e dalla stessa Commissione sui diritti umani<sup>8</sup> al Segretario generale, di condurre uno studio dettagliato su questo tema simile a quello realizzato in relazione all'impatto dei conflitti armati sui minori, conosciuto come il *Rapporto Graça Machel*, il Segretario generale ha provveduto il 12 febbraio 2003 alla nomina di Paulo Sergio Pinheiro in qualità di esperto indipendente, assegnandogli la direzione dello studio in questione. Lo studio fornirà una valutazione dettagliata della violenza e proporrà raccomandazioni precise per quanto riguarda la prevenzione e la risposta al fenomeno; documenterà le dimensioni, le caratteristiche, l'incidenza e le conseguenze delle diverse forme di violenza contro i minori, individuando per ognuna delle diverse forme le cause, i rischi connessi e i fattori protettivi da porre in atto. Condotta sulla base dei principi individuati nei trattati internazionali tra cui la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, lo studio fornirà una serie di linee guida destinate a rafforzare gli standard minimi per quanto riguarda le politiche, i programmi d'intervento e la legislazione per la prevenzione, la condanna del fenomeno e la riabilitazione delle vittime.

### *Sfruttamento sessuale*

Durante la 60<sup>a</sup> sessione della Commissione sui diritti umani si esamina il rapporto del Relatore speciale in materia di vendita di bambini, prostituzione infantile e pornografia che mette in scena bambini, Juan Miguel Petit<sup>9</sup>. Il rapporto concentra la sua attenzione sulla prevenzione dello sfruttamento sessuale dei minori e si basa sulle informazioni fornite dai governi, dalle organizzazioni internazionali e dalle organizzazioni non governative in risposta a questionari specifici inviati dal Relatore speciale. Nel testo si illustra una varietà di interventi e di programmi che possono

<sup>5</sup> *Progress report of the Secretary-General on the study on the question of violence against children*, E/CN.4/2004/68, 27 January 2004.

<sup>6</sup> CRC/C/111, paragrafo 707 e A/56/488.

<sup>7</sup> Risoluzione 56/138 e 57/190.

<sup>8</sup> Risoluzione 2002/92.

<sup>9</sup> Report submitted by Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, E/CN.4/2004/9, 5 January 2004.

essere attuati per prevenire lo sfruttamento sessuale a danno di minori. Nel realizzare tale panoramica il rapporto individua una serie di elementi che caratterizzano le cosiddette buone pratiche, ponendo l'accento sull'importanza di una buona volontà politica, di un approccio multidisciplinare, della presenza istituzionale, della conoscenza del fenomeno, della coordinazione tra le diverse istituzioni, della partecipazione dei minori e delle loro famiglie, della particolare attenzione alle questioni di genere e alle esigenze di quei gruppi esposti maggiormente al rischio dello sfruttamento sessuale e della presenza di adeguate risorse umane e finanziarie; in altre parole, per poter concretamente operare al fine di prevenire il fenomeno è necessario un approccio multidisciplinare di tipo olistico.

#### Altri documenti

Report submitted by the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Juan Miguel Petit, *Mission to Brazil*, E/CN.4/2004/9/Add.2, 3 February 2004

Report of the High Commissioner for Human Rights, *Situation of human rights in Sierra Leone*, E/CN.4/2004/106, 19 February 2004

*Promotion and Protection of Human Rights: Information and Education*, E/CN.4/2004/L.109, 15 April 2004

### COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

#### *Rapporti nazionali*

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite il 2 aprile esamina lo stato di presentazione dei rapporti da parte degli Stati in base a quanto disposto nella Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e nei suoi due Protocolli opzionali<sup>10</sup>. Al 19 marzo 2004 la Convenzione risulta ratificata da 192 Stati e il Comitato sui diritti del fanciullo ha ricevuto 276 rapporti nazionali di cui 180 iniziali, 85 secondi rapporti periodici e 11 terzi rapporti periodici. Dato il decrescere del numero dei rapporti presentati dagli Stati ratificanti con il passare del tempo, il Comitato nel giugno del 2003 ha deciso di inviare una lettera di sollecito a quegli Stati che non hanno mai inviato neanche il rapporto iniziale e individua una serie di raccomandazioni in relazione all'obbligo di presentazione del rapporto. In particolare, due di queste raccomandazioni – ad applicazione temporanea e a carattere eccezionale – forniscono linee guida per quegli Stati che incontrano problemi con la presentazione dei rapporti nei tempi previsti dall'articolo 44 della Convenzione. Per quanto riguarda il Protocollo opzionale relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, entrato in vigore il 12 febbraio 2002, al 19 marzo 2004 risulta ratificato da 70 Stati e sottoscritto da 115 Stati. Alla stessa data il Protocollo opzionale relativo alla

<sup>10</sup> *Submission of Reports by States Parties, to the Convention on the Rights of the Child and its two Optional Protocols and related status of submission of reports*, CRC/C/139, 2 April 2004.

vendita di bambini, alla prostituzione dei bambini e alla pornografia raffigurante bambini, entrato in vigore il 18 gennaio 2002, risulta essere stato ratificato da 71 Stati e sottoscritto da 108<sup>11</sup>. Gli Stati che hanno ratificato i protocolli opzionali sono tenuti a presentare un rapporto iniziale dopo due anni dall'entrata in vigore dell'atto e successivamente sono tenuti a includere il contenuto di questi rapporti specifici relativi all'implementazione dei protocolli nel rapporto generale dovuto ex articolo 44 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo. Allo stato attuale il Comitato sui diritti del fanciullo ha ricevuto solo un rapporto iniziale relativo all'implementazione del Protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati da parte della Nuova Zelanda.

### Altri documenti

Report on the Thirty-Fourth Session (Geneva, 15 September - 3 October 2003), CRC/C/133, 14 January 2004

### ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI

#### *Minori stranieri non accompagnati*

L'Alto commissario delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees*) in qualità di componente del gruppo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati istituito nel 1995 – di cui fanno parte il Comitato internazionale della croce rossa (ICRC), International Rescue Committee (IRC), Save the Children Alliance, UNICEF e World Vision International – ha pubblicato nel gennaio 2004 l'*Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*. Il gruppo di lavoro mira a promuovere e supportare la preparazione, il coordinamento e la divulgazione di buone pratiche sulla base delle esperienze e delle conoscenze del gruppo. La pubblicazione ispirata ai diritti umani e al diritto umanitario intende dirigere i futuri interventi a tutela dei minori stranieri non accompagnati, assicurando che tutte le azioni e decisioni che abbiano un impatto sulla condizione dei minori non accompagnati siano prese nella prospettiva di proteggere il minore e di rispettare il principio dell'unità familiare, dell'interesse superiore del bambino e dell'ascolto della sua opinione in ogni fase dell'intervento. Il testo affronta tutte le fasi dell'emergenza: dalla prevenzione della separazione, alla ricerca della famiglia, dalla riunificazione fino al reinserimento del minore. Il gruppo di lavoro conferma l'importanza che le linee guida individuate siano attuate con un approccio multidisciplinare, attraverso il coordinamento dell'intervento di tutti gli attori in modo tale che il benessere e la protezione dei minori non accompagnati e separati diventi una realtà non solo nell'elaborazione di politiche d'intervento, ma anche a livello pratico applicativo.

<sup>11</sup> I due protocolli opzionali sono stati adottati dall'Assemblea generale con la risoluzione 54/263, del 25 maggio 2000 e sono stati aperti alla firma, alla ratifica e all'adesione il 5 giugno 2000.

## Organizzazioni europee

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### Unione europea

#### CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

##### *Sfruttamento sessuale*

Con decisione quadro del 22 dicembre 2003, il Consiglio torna nuovamente a occuparsi del fenomeno dello sfruttamento dei bambini e della pedopornografia<sup>1</sup> mirando a integrare gli strumenti adottati a tale proposito dal Consiglio negli ultimi anni<sup>2</sup>.

La decisione mira a far sì che gli Stati adottino misure atte a punire le condotte di coloro che intenzionalmente costringono o inducono un bambino alla prostituzione e alla produzione di spettacoli a carattere pornografico traendone profitto, partecipano ad attività sessuali con un bambino, facendo uso della forza, pagando un corrispettivo per la prestazione sessuale del minore e/o abusano di una posizione di fiducia o di influenza nei confronti di questo, producono, distribuiscono, diffondono e trasmettono materiale pedopornografico, offrono o mettono a disposizione, acquistano o possiedono tale materiale. La decisione individua, inoltre, le pene e le circostanze aggravanti e prevede che l'azione penale relativa a reati complementari sia procedibile d'ufficio ovvero non debba dipendere da una denuncia o accusa formulata dal soggetto vittima del reato.

##### *Daphne II*

Con decisione del 21 aprile 2004, il Consiglio<sup>3</sup> provvede all'istituzione della seconda fase del programma d'azione comunitario *Daphne*, per il periodo di tempo

**1** Decisione quadro del 22 dicembre 2003, 2004/68/GAI relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, pubblicata in GUCE L 13 del 20 gennaio 2004. Il testo integrale della decisione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

**2** Tra i quali l'azione comune 96/700/GAI, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, l'azione comune 96/748/GAI, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità droghe di Europol, l'azione comune 98/428/GAI, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, l'azione comune 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, relativa a un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea e l'azione comune 98/427/GAI, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale, nonché altri atti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quali la decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 1999, che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, e la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma di azione comunitaria nelle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma *Daphne*).

**3** Adottata in procedura congiunta con il Parlamento europeo ex art. 251 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

**4** Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, n. 803/2004/CE, che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma *Daphne II*), pubblicata in GUCE L 143 del 30 aprile 2004. Il testo integrale della decisione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

che va dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2008<sup>4</sup>. Fine primario del programma è prevenire e combattere tutte le forme di violenza che si verificano nell'ambito privato e pubblico a danno di bambini, giovani e donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio.

Nell'ambito del programma si prevede la promozione di azioni transnazionali per la realizzazione di reti multidisciplinari di sostegno delle vittime e dei gruppi a rischio, per la disseminazione di informazioni e buone pratiche, per la promozione della sensibilità degli operatori e per l'individuazione di metodi di prevenzione. A tali azioni transnazionali si accompagnano azioni complementari su iniziativa della Commissione, come studi, elaborazione di indicatori, raccolta di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso e per età, seminari, riunioni di esperti e altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma.

Il programma finanzia, inoltre, misure di sostegno delle vittime e interventi di prevenzione di episodi di violenza futura ed è inteso ad assistere e incoraggiare le organizzazioni non governative operanti nel settore.

#### *Servizi per la gioventù*

Con decisione del 21 aprile 2004<sup>5</sup> il Consiglio ha istituito un'azione comunitaria a supporto di interventi a favore della gioventù<sup>6</sup>, a cui possono accedere tutti quegli organismi che operano nel settore nel rispetto della politica comunitaria e a livello europeo.

L'azione comunitaria ha l'obiettivo di sostenere le attività di organismi operanti in Europa nel settore della gioventù, con lo scopo di contribuire alla partecipazione attiva dei giovani alla vita pubblica e a quella della società civile, nonché allo sviluppo e all'attuazione di azioni di cooperazione comunitaria nel settore della gioventù in senso lato.

Ribadisce la positiva esperienza di partecipazione attiva realizzata attraverso la cooperazione con il Forum europeo della gioventù nella misura in cui questo si fa carico della rappresentanza dei giovani e coordina le attività delle organizzazioni non governative operanti nel settore della gioventù e funge da tramite tra queste e le istituzioni europee.

#### Altri documenti approvati

Direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, 25 novembre 2003, pubblicata in GUCE L 16 del 23 gennaio 2004

Posizione comune (CE) n. 5/2004 definita il 1° dicembre 2003 in vista dell'adozione della decisione 2004/. . /CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del . . . , che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per

<sup>5</sup> Adottata in procedura congiunta con il Parlamento europeo ex art. 251 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.

<sup>6</sup> Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, n. 790/2004/CE, che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù, pubblicata in GUCE L 138 del 30 aprile 2004.

prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma *Daphne II*), (2004/c 54 e/01), pubblicata in GUCE C 54 del 2 marzo 2004\*

Regolamento (CE) n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai Paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS), 10 marzo 2004, pubblicato in GUCE L 80 del 18 marzo 2004\*

Posizione comune (CE) n. 13/2004 definita il 22 dicembre 2003 in vista dell'adozione della decisione n. . . /2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del . . . , che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù (2004/C 72 E/01), pubblicata in GUCE C 72 E del 23 marzo 2004\*

Posizione comune (CE) n. 18/2004 definita il 26 gennaio 2004 in vista dell'adozione del regolamento (CE) n. . . /2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del . . . , relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (2004/C 79 E/02), pubblicata in GUCE C 79 E del 30 marzo 2004\*

Decisione n. 626/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 508/2000/CE che istituisce il programma *Cultura 2000*, 31 marzo 2004, pubblicata in GUCE L 99 del 3 aprile 2004\*

Risoluzione sull'importanza del ruolo delle famiglie nella prevenzione dell'uso delle sostanze stupefacenti da parte degli adolescenti, (2004/C 97/02), 27 novembre 2003, pubblicata in GUCE C 97 del 22 aprile 2004

Decisione n. 791/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo e il sostegno di attività specifiche nel campo dell'istruzione e della formazione, 21 aprile 2004, pubblicata in GUCE L 138 del 30 aprile 2004\*

Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura, 21 aprile 2004, pubblicata in GUCE L 138 del 30 aprile 2004\*

\* *Atto adottato in procedura congiunta con il Parlamento europeo ex art. 251 del Trattato istitutivo dell'Unione europea.*

**PARLAMENTO EUROPEO***Salute*

Con risoluzione del 14 gennaio 2004 il Parlamento è tornato a occuparsi degli interventi di lotta messi a punto dall'Unione europea contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi e le correlazioni di queste con la povertà<sup>7</sup>.

In vista dell'aggiornamento del programma dell'Unione europea denominato *Azione accelerata di lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi nel quadro della riduzione della povertà*, con tale risoluzione il Parlamento europeo invita a una più attenta riflessione sull'impatto che tali malattie hanno nei confronti dei minori e domanda l'implementazione del documento *A World Fit for Children (Un mondo a misura di bambino)* adottato a conclusione della Sessione speciale delle Nazioni unite del 2002 sull'infanzia<sup>8</sup>.

Sottolinea che tali malattie colpiscono principalmente le popolazioni più povere e tra queste soprattutto i bambini, a causa dell'insufficienza dei servizi sanitari, portando alla morte di quasi 20 milioni di persone al giorno e contagiando molte altre lasciando dietro di sé a tutt'oggi 13 milioni di orfani, cifra destinata ad arrivare a 25 milioni entro il 2010. Constata, inoltre, che la sottomissione sessuale ed economica delle ragazze e delle donne favorisce l'espansione dell'HIV/AIDS. Di conseguenza, al fine di diminuire la vulnerabilità femminile, suggerisce di migliorare il livello d'educazione, facilitando l'accesso all'istruzione delle bambine e contribuendo così alla loro condizione economica futura.

Infine, esorta la Commissione ad agevolare la raccolta di dati epidemiologici, nonché la rilevazione dell'impatto di queste tre malattie sulle donne e le bambine, con particolare riferimento al numero di orfani, agli anni di vita e di scolarizzazione perduti, all'accesso ai servizi sanitari e alle cure.

*Accesso alla cultura*

Con risoluzione del 26 febbraio 2004 il Parlamento europeo ha affrontato la questione dell'ottimizzazione dell'accesso pubblico alla cultura<sup>9</sup> e la divulgazione della cosiddetta identità culturale europea, tenuto conto che il nuovo obiettivo strategico dell'Unione europea è diventare, entro il 2010, l'economia più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza<sup>10</sup> e che ciò è conseguibile solo attraverso il miglioramento della qualità e dell'efficienza dei sistemi d'istruzione e l'apertura di questi al mondo esterno e al multiculturalismo<sup>11</sup>.

**7** Risoluzione del 14 gennaio 2004 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'aggiornamento sul programma d'azione della CE, *Azione accelerata di lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e la tubercolosi nel quadro della riduzione della povertà: questioni politiche in sospeso e sfide future* (COM(2003) 93 - 2003/2146(INI)), P5\_TA(2004)0020.

**8** In particolare richiede l'implementazione degli artt 45, 46 e 47 di tale documento. Il testo integrale del documento, nella versione non ufficiale in italiano, è stato pubblicato in evidenza nel n. 1/2002 di questa stessa rivista.

**9** Risoluzione del 26 febbraio 2004 sul ruolo degli istituti scolastici e dell'istruzione ai fini dell'ottimizzazione dell'accesso pubblico alla cultura (2002/2268(INI)), P5\_TA(2004)0120.

**10** Tale obiettivo fu individuato durante il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000.

**11** Obiettivi strategici individuati durante la riunione del Consiglio europeo "Istruzione e gioventù" del 12 febbraio 2001.

Considerando che i processi d'integrazione europea e di globalizzazione lanciano nuove sfide alle diverse culture europee e ai sistemi di istruzione dei vari Stati membri e che la maggior parte dei cittadini europei non crede nell'esistenza di un'identità culturale europea comune<sup>12</sup>, si ribadisce l'importanza di stimolare l'interesse per la cultura sin dalle scuole dell'infanzia. In particolare si propone l'organizzazione di corsi di pittura, fotografia e cinematografia, incontri con artisti, visite culturali e manifestazioni nel territorio, atti a incrementare la conoscenza e l'interesse per le forme culturali europee<sup>13</sup>.

Si invitano gli Stati membri a incrementare gli investimenti nel settore dell'istruzione e si sottolinea che l'istruzione scolastica in Europa dovrebbe puntare maggiormente sull'acquisizione di una conoscenza basilare del processo d'integrazione europea al fine di porre le basi della cultura, della letteratura, della filosofia, dell'arte e della musica europea.

#### *Popolazione e sviluppo*

Con risoluzione del 9 marzo 2004, il Parlamento europeo si occupa della questione popolazione e sviluppo a dieci anni dalla Conferenza internazionale tenutasi, a tale proposito, a Il Cairo nel 1994<sup>14</sup> e realizza una sorta di verifica dell'applicazione degli obiettivi prefissati durante tale incontro.

Considerando che le persone che vivono sotto la soglia della povertà sono soprattutto donne e bambini e che soprattutto alle bambine viene negato l'accesso all'istruzione, svantaggiando le adolescenti e le donne anche per quanto riguarda l'accesso alla pianificazione familiare. Il Parlamento domanda all'Unione europea e agli Stati membri di dare piena applicazione agli obblighi assunti in relazione all'attuazione e al finanziamento del programma d'azione de Il Cairo anche per quanto riguarda l'istruzione di base, secondaria e superiore e la formazione professionale. Nel far ciò, invita a riporre una particolare attenzione alla condizione di bambine e donne, ai servizi sanitari di base e all'accesso agevole e poco costoso per tutti gli adolescenti ai servizi sanitari di alta qualità intesi a tutelare la salute sessuale e riproduttiva.

Si invita l'Unione europea e gli Stati membri a realizzare delle vaste campagne d'informazione e di consulenza e ad adottare altre misure nei Paesi in via di sviluppo tali da assicurare in particolare ai bambini e ai giovani un'informazione e un'educazione sessuale che siano adeguate alla loro età e al loro sesso, tenendo conto delle loro capacità e delle loro situazioni esistenziali e mettendo a loro disposizione a prezzi sostenibili, quantitativi sufficienti di medicinali per il trattamento di malattie sessualmente trasmissibili, coinvolgendo a tal fine anche l'industria farmaceuti-

<sup>12</sup> Studio realizzato dall'Eurobarometro n. cat. NC-31-00-910-EN-C, *Come gli europei vedono se stessi*.

<sup>13</sup> In particolare, il Parlamento osserva che l'azione della Commissione Netd@ys Europe promuove attraverso la diffusione del cinema nelle scuole e l'invito a registi in veste di "insegnanti ospiti" la conoscenza delle professioni mediatiche. Si propone, inoltre, che il programma MEDIA PLUS contribuisca ad accrescere la consapevolezza e l'interesse degli alunni per il cinema europeo. Inoltre, sottolinea che una rete paneuropea destinata ai bambini sarebbe un modo efficace di accrescere l'interesse per i film europei di alta qualità e di favorirne la diffusione.

<sup>14</sup> Risoluzione del 9 marzo 2004, su popolazione e sviluppo 10 anni dopo la Conferenza internazionale tenutasi a Il Cairo nel 1994 (2003/2133(INI)), P5\_TA-PROV(2004)0154.

ca. Infine, il Parlamento si compiace del fatto che quindici Stati africani hanno per legge vietato le mutilazioni dei genitali delle bambine e delle donne e invita gli altri Stati africani a fare altrettanto e a ratificare il Protocollo addizionale alla *Carta africana dei diritti umani, delle persona e delle donne in Africa*<sup>15</sup>.

#### *Sostegno alla genitorialità*

Il Parlamento europeo il 9 marzo 2004, con risoluzione affronta nuovamente la tematica della conciliazione della vita professionale, familiare e privata<sup>16</sup>, ribadendo che uno degli obiettivi dell'Unione europea è quello di promuovere l'occupazione e migliorare le condizioni di vita e di lavoro.

A tale proposito, considerando che sulla base dell'art. 141.3 del Trattato istitutivo dell'Unione europea occorre proteggere i lavoratori e le lavoratrici nell'esercizio dei diritti inerenti alla paternità e maternità e che i diritti dei bambini devono rappresentare uno degli assi portanti delle politiche familiari, il Parlamento richiede alla Commissione di elaborare politiche e adottare misure che mirino a conciliare la vita professionale e privata, andando di conseguenza a contrastare il calo demografico a cui fanno fronte la gran parte degli Stati membri. Sottolinea, inoltre, l'importanza che tali politiche permettano ai genitori lavoratori di poter trascorrere più tempo con i propri figli attraverso una riduzione dell'orario di lavoro quotidiano.

Si invitano gli Stati membri alla creazione di strutture di accoglienza entro il 2010 per almeno il 90% dei bambini tra i tre anni e l'età di scolarità obbligatoria e per almeno il 33% dei bambini al di sotto dei tre anni, mirando all'organizzazione di servizi di custodia di qualità, flessibili e diversificati in ragione delle esigenze specifiche dei bambini e dei loro genitori.

#### Altri documenti

Risoluzione legislativa sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, allegato alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale (COM(2003) 512 – C5-0489/2003 – 2003/0197(CNS)), P5\_TA(2004)0007, 13 gennaio 2004

Risoluzione sulla comunicazione della Commissione su immigrazione, integrazione e occupazione (COM(2003) 336 – 2003/2147(INI)), P5\_TA(2004)0028, 15 gennaio 2004

Risoluzione sui diritti, le priorità e le raccomandazioni dell'Unione europea in vista della sessantesima sessione della Commissione ONU per i diritti umani a Ginevra (15 marzo-23 aprile 2004), P5\_TA(2004)0079, 10 febbraio 2004

<sup>15</sup> Adottato dall'Unione africana nel luglio del 2003.

<sup>16</sup> Risoluzione del 9 marzo 2004, sulla conciliazione della vita professionale, familiare e privata (2003/2129(INI)), P5\_TA-PROV(2004)0152.

Risoluzione legislativa relativa alla posizione comune del Consiglio in vista dell'adozione della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma *Daphne II*) (13816/1/2003 – C5-0599/2003 – 2003/0025(COD)), P5\_TA-PROV(2004)0143, 9 marzo 2004

Risoluzione sui diritti umani nel mondo nel 2003 e sulla politica dell'Unione europea in materia (2003/2005(INI)), P5\_TA-PROV(2004)0376, 22 aprile 2004

Risoluzione sulla preparazione della prima Conferenza di revisione del Trattato di Ottawa sulle mine antiuomo, P5\_TA-PROV(2004)0383, 22 aprile 2004

## COMMISSIONE EUROPEA

### Documenti approvati

Regolamento (CE) n. 28/2004 che attua il regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) per quanto riguarda il contenuto dettagliato della relazione intermedia e della relazione definitiva sulla qualità, 5 gennaio 2004, pubblicato in GUCE L 5 del 9 gennaio 2003

Regolamento (CE) n. 16/2004 che attua il regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC) per quanto riguarda l'elenco delle variabili target secondarie legate alla "trasmissione intergenerazionale della povertà", 6 gennaio 2004, pubblicato in GUCE L 4 dell'8 gennaio 2004

Regolamento (CE) n. 29/2004 recante adozione delle specifiche relative al modulo *ad hoc* 2005 sulla conciliazione della vita lavorativa e familiare di cui al regolamento (CE) n. 577/98 del Consiglio, 8 gennaio 2004, pubblicato in GUCE L 5 del 9 gennaio 2004

Decisione che modifica la decisione 1999/815/CE riguardante provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura destinati a essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati, (2004/178/CE), 20 febbraio 2004, pubblicata in GUCE L 55 del 24 febbraio 2004

Regolamento (CE) n. 655/2004 che modifica il regolamento (CE) n. 466/2001 per quanto riguarda il nitrato in alimenti destinati ai lattanti e ai bambini, 7 aprile 2004, pubblicato in GUCE L 104 dell'8 aprile 2004

Regolamento (CE) n. 683/2004 che modifica il regolamento (CE) n. 466/2001 per quanto riguarda le aflatoxine e l'ocratossina A negli alimenti per lattanti e prima infanzia, 13 aprile 2004, pubblicato in GUCE L 106 del 15 aprile 2004

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

### *Integrazione*

Il 10 dicembre 2003 il Comitato economico e sociale affronta l'argomento dell'integrazione e occupazione degli immigrati esprimendo il suo parere in relazione a una comunicazione della Commissione europea<sup>17</sup>.

Il Comitato si compiace dell'impostazione globale della comunicazione e sottolinea l'importanza dell'integrazione sia per l'efficienza economica che questa comporta che per la coesione sociale. L'integrazione è un processo biunivoco, fondato sui diritti e obblighi per gli immigrati e per la società di accoglienza, sulla progressiva equiparazione fra diritti e doveri degli immigrati e del resto della popolazione, nonché sull'accesso a beni e servizi e sulla partecipazione a parità di condizioni e opportunità con i cittadini.

Per quanto riguarda i minori, il Comitato esorta gli Stati membri a far sì che questi abbiano la possibilità di frequentare i corsi in prossimità del loro domicilio, a orari e a condizioni flessibili e compatibili con le loro esigenze. Inoltre per quanto riguarda l'accesso all'istruzione questo deve essere riconosciuto in pieno ai minori immigrati, dato che riveste un'importanza essenziale in materia d'integrazione, evitando la creazione dei cosiddetti ghetti scolastici in cui i figli di immigrati o minori non accompagnati immigrati si ritrovano a dover frequentare delle scuole qualitativamente scadenti.

### Altri documenti

Parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e il regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71, per quanto riguarda l'allineamento dei diritti e la semplificazione delle procedure*, (COM(2003) 378 def.—2003/0138 (COD)) (2004/C 32/16), 9 ottobre 2003, pubblicato in GUCE C 23 del 5 febbraio 2004

<sup>17</sup> Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione*, (COM(2003) 336 def.) (2004/C 80/25), pubblicato in GUCE C 80 del 30 marzo 2004.

Parere sul tema *Un turismo accessibile a tutti e socialmente sostenibile*, (2004/C 32/01), 29 ottobre 2003, pubblicato in GUCE C 32 del 5 febbraio 2004

Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Potenziare la dimensione sociale della strategia di Lisbona: razionalizzare il coordinamento aperto nel settore della protezione sociale"*, (COM(2003) 261 def.) (2004/C 32/12), 30 ottobre 2003, pubblicato in GUCE C 32 del 5 febbraio 2004

## COMITATO DELLE REGIONI

### Documenti approvati

Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio in vista del Consiglio europeo di Salonicco sullo sviluppo di una politica comune in materia di immigrazione illegale, di introduzione clandestina e tratta di esseri umani, di frontiere esterne e di rimpatrio delle persone soggiornanti illegalmente*, (2004/C 23/09), 9 ottobre 2003, pubblicato in GUCE C 23 del 27 gennaio 2004

Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso regimi di asilo più accessibili, equi e meglio gestiti"*, (2004/C 23/08), 9 ottobre 2003, pubblicato in GUCE C 23 del 27 gennaio 2004

Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione - Investire efficientemente nell'istruzione e nella formazione: un imperativo per l'Europa*, (2004/C 73/04), 19 novembre 2003, pubblicato in GUCE C 73 del 23 marzo 2004

Parere in merito alla *Comunicazione della Commissione - Promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica: Piano d'azione 2004-2006*, (2004/C 73/06), 20 novembre 2003, pubblicato in GUCE C 73 del 23 marzo 2004

## L'EUROPE DE L'ENFANCE

### *Riunione di Dublino*

Il 22 aprile si è svolta la giornata del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance per il semestre di Presidenza irlandese dell'Unione europea, organizzata dal National Children's Office di Dublino, con la partecipazione di 11 Stati membri dell'Unione europea (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Spagna e Svezia) e di 7 Stati aderenti all'Unione europea (Cipro, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia).

A tale giornata ha partecipato anche il Segretariato della rete ChildONEurope con una propria presentazione sul primo anno di attività e, in qualità di osservatori, due network di ONG internazionali (Euronet e Save the Children Alliance) e sei ONG nazionali (cinque irlandesi e una olandese invitata in vista della prossima Presidenza di turno dell'Olanda).

Gli argomenti di approfondimento scelti dal Governo irlandese sono stati: la promozione della partecipazione dei bambini e dei giovani, la voce del minore nei procedimenti giudiziari e la valorizzazione del gioco e della ricreazione. Su tali argomenti il Governo irlandese a seguito della presentazione della situazione nel proprio Paese, ha lasciato la parola ai singoli rappresentanti degli altri Stati presenti. Per la prima volta, soprattutto sul primo e sul terzo argomento proposto, hanno preso la parola direttamente anche bambini e ragazzi irlandesi.

## Consiglio d'Europa

### COMITATO DEI MINISTRI

#### *Violenza nelle scuole*

Durante la 881<sup>a</sup> assemblea del 21 aprile 2004, il Comitato dei ministri affronta la problematica della violenza nelle scuole, condividendo la posizione del Congresso delle autorità locali e regionali (CLRAE)<sup>18</sup> coinvolto nella realizzazione del progetto integrato *Response to violence in everyday life in a democratic society*. Scopo del progetto è mobilitare tutti i dipartimenti e gli organi del Consiglio d'Europa, al fine di supportarne e coordinarne le attività di questi in materia, individuando delle linee guida di prevenzione e lotta delle diverse forme di violenza presenti nella società europea.

In particolare, il Comitato afferma che tale fenomeno va affrontato anche all'interno delle scuole, dove comportamenti violenti hanno un impatto più immediato sui minori con ripercussioni sulla vita futura di questi e sul loro comportamento nel contesto sociale. A tale proposito, il progetto integrato dedica un'attenzione particolare alla questione della violenza nelle scuole e ha organizzato in cooperazione con l'European Steering Committee for Education (CDED) e l'European Steering Committee for Youth (CDEJ) la conferenza *Local partnership to preventing and combating violence at school*.

Il Comitato condivide e supporta pienamente i risultati raggiunti dal progetto integrato e le linee guida da questo prodotte, in relazione agli interventi da implementare per l'efficace prevenzione e lotta al fenomeno della violenza nelle scuole e ribadisce l'importanza di un operato integrato e congiunto da parte delle autorità locali e regionali sul territorio, promuovendo la soluzione pacifica delle controversie anche nell'ambito scolastico.

#### Altri documenti approvati

Reply to the recommendation 1614 (2003) of the Parliamentary Assembly, *Environment and human rights*, 21 January 2004

Reply to the recommendation 1610 (2003) of the Parliamentary Assembly, *Migration connected with trafficking in women and prostitution*, CM/AS(2004)Rec1610 final, 23 January 2004

Recommendation 136 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, *The consequences of demographic change for Europe's regions*, CM/Cong(2004)Rec136 final and CLRAE Recommendation 136 (2003), 13 April 2004

<sup>18</sup> Reply to the recommendation 135 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, CM/Cong(2004)Rec135 final (restricted), 23 April 2004, *Local partnership for preventing and combating violence at school*.

Abridged Report of the 3rd meeting, Ad hoc Committee on Action against Trafficking in Human Beings (CAHTEH), (CM(2004)53), 14 April 2004

Abridged report of the 2nd meeting, Ad hoc Committee on Action against Trafficking in Human Beings (CAHTEH), (CM(2004)8), 18 April 2004

Resolution, *Framework Convention for the Protection of National Minorities, Appointment of 9 ordinary members, to fill vacant seats on the Advisory Committee*, ResCMN(2004)5, 21 April 2004

### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

#### *Richiedenti asilo*

Il 29 gennaio l'Assemblea parlamentare con raccomandazione riporta l'attenzione sul fenomeno dell'immigrazione clandestina, concentrando l'analisi su quella che si riscontra nei porti e nelle zone costiere, allarmata dal crescente numero di individui che mettono a repentaglio la loro vita e incolumità per poter entrare nel territorio degli Stati membri su precarie e sovraffollate imbarcazioni oppure nascosti nelle stive o nei container<sup>19</sup>.

In particolare, l'Assemblea, consapevole del fatto che molti di coloro che emigrano in questo modo lo fanno anche con l'intenzione di far regolare richiesta di asilo, ribadisce l'importanza di concedere a tutti la possibilità di accedere alla procedura d'asilo sulla base di quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Esorta alla rimozione degli ostacoli d'accesso alla procedura d'asilo, affermando che di fatto tale possibilità risulta spesso inibita dall'assenza di una consulenza legale indipendente nei punti di arrivo, dalla limitata presenza di interpreti e dalla carenza di informazione in relazione alle modalità di presentazione della domanda d'asilo stessa.

Infine, si invitano gli Stati membri a porre in essere le misure più adeguate, affinché ricevano una maggior protezione quei gruppi più vulnerabili come i minori non accompagnati o separati anche nel caso in cui questi non presentino alcuna domanda d'asilo, durante tutto il periodo della loro permanenza sul territorio dello Stato ospitante, prescindendo dal riconoscimento di un qualsiasi *status* legale al minore e assegnando a questo un tutore legale il più presto possibile.

#### *Rifugiati*

L'Assemblea parlamentare il 29 gennaio, con raccomandazione afferma che la situazione dei rifugiati e dei profughi è una condizione temporanea che deve essere risolta attraverso il rimpatrio oppure l'integrazione nel Paese di arrivo o in un Paese terzo, il più rapidamente possibile e avviando in ogni caso un processo educativo e

<sup>19</sup> Recommendation 1645 (2004), 29 January 2004, *Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas*.

formativo attraverso cui fornire a rifugiati e profughi uno specifico supporto psicologico e l'orientamento culturale e linguistico di cui hanno bisogno<sup>20</sup>.

L'Assemblea riconosce il ruolo essenziale dell'educazione in tale frangente, tanto da divenire un mezzo di protezione e di promozione della tolleranza, della soluzione dei contrasti tra gruppi rivali e di sviluppo di nozioni interculturali facilitanti la reciproca comprensione e il dialogo. Affinché ciò avvenga, è necessario che gli insegnanti abbiano una preparazione specifica, soprattutto per quanto riguarda ambiti tematici particolari come la storia, la letteratura, l'educazione civica, la religione e la cultura in generale.

Si richiede, inoltre, di fare uno sforzo ulteriore al fine di facilitare l'integrazione di minori rifugiati e sfollati nel sistema scolastico del Paese d'accoglienza, sulla base delle proprie capacità in modo da poter ridurre la loro dipendenza e permettergli di condurre una vita normale, tenendo in considerazione la formazione e preparazione precedentemente acquisita da questi nei Paesi origine.

#### Altri documenti approvati

Recommendation 1646 (2004), *Improving the prospects of developing countries: a moral imperative for the world*, 29 January 2004

Recommendation 1655 (2004), *A European migration observatory/agency*, 26 April 2004

Recommendation 1661 (2004)<sup>1</sup>, *Future of social security in Europe*, 30 April 2004

---

<sup>20</sup> Recommendation 1652 (2004), 2 March 2004, *Education of refugees and internally displaced persons*.

## Altre organizzazioni internazionali

### Organizzazioni non governative

#### INTERNATIONAL COALITION TO STOP THE USE OF CHILD SOLDIERS

##### *Dichiarazione sull'uso dei bambini nei conflitti armati*

La Coalizione internazionale stop all'uso dei bambini soldato, in occasione del dibattito aperto del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite sulla questione minori e conflitti armati<sup>1</sup>, ha realizzato e pubblicato in gennaio uno *statement* (di seguito "dichiarazione") sull'uso dei bambini nei conflitti armati, fornendo una panoramica di tale fenomeno in diversi Paesi del mondo per l'anno 2003<sup>2</sup>.

La dichiarazione è stata elaborata sulla base dei rapporti ricevuti dalla Coalizione e dalle organizzazioni fondatrici di questa e mette in luce come durante tutto il 2003, migliaia di bambini siano stati impiegati nei conflitti bellici già in atto e in quelli scoppiati durante il corso dell'anno, a diverso titolo come combattenti, schiavi del sesso, messaggeri, servi e informatori.

In tutti i conflitti i bambini risultano esser stati reclutati forzatamente in larghi gruppi, mentre solo in alcuni casi si tratta di arruolamenti volontari, quando a seguito dello sgretolarsi del nucleo familiare e della struttura sociale ed economica del Paese, anche l'arruolamento risulta essere un mezzo di sopravvivenza. Alcuni di questi minori intervistati, sostengono di aver deciso di arruolarsi a causa della povertà, della disoccupazione, delle violenze domestiche, dello sfruttamento o dell'abuso a cui erano sottoposti, mentre altri sostengono di averlo fatto dopo aver visto torturare e/o ammazzare i propri famigliari a opera del gruppo armato di opposizione o dell'esercito governativo.

La dichiarazione in oggetto mira a fornire al Consiglio di sicurezza una serie di informazioni, che facilitino l'elaborazione di una strategia di intervento e l'implementazione di misure efficaci all'eliminazione dell'uso dei bambini soldato.

#### CHILDHOOD POVERTY RESEARCH AND POLICY CENTRE

##### *Povertà infantile*

Il Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP) ha pubblicata in gennaio uno studio sulle implicazioni esistenti tra la povertà e la condizione minorile, analizzando l'evoluzione demografica europea e l'influenza di questa sulla condizione di vita dei minori<sup>3</sup>.

Lo studio, realizzato con la collaborazione di istituzioni accademiche e Save the Children Cina, India, Kirgizstan, Mongolia e Gran Bretagna, mira a: com-

<sup>1</sup> 4th United Nation Security Council Open Debate on Children and Armed Conflict.

<sup>2</sup> Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldier Use 2003: A Briefing for the 4th UN Security Council Open Debate on Children and Armed Conflict*, January 2004, per ulteriori informazioni, si consulti il sito web: <http://www.child-soldiers.org>

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni si consulti il sito web: <http://www.childhoodpoverty.org/index.php?action=document-feed/doctype=pdf/id=85/>

prendere le principali cause della povertà infantile, individuare gli elementi essenziali per l'efficace eliminazione di questa, promuovere l'attenzione delle istituzioni al fine di adottare politiche e sviluppare interventi globali che affrontino le cause primarie della problematica, sia nei Paesi in via di sviluppo che in quelli di transito.

Scopo dello studio, è quello di raccogliere informazioni sulle implicazione e la combinazione di diversi fattori tra di loro, in modo da fornire uno schema che permetta di comprendere l'influenza dei cambiamenti demografici sulla povertà minorile nei Paesi in via di sviluppo e principalmente in Africa, Asia, America Latina e in Asia Centrale. Nel fare ciò si adotta una multidimensionale concettualizzazione della povertà minorile e del benessere dell'infanzia, includendo fattori come la nutrizione, la salute, l'educazione e la disponibilità di risorse materiali e sociali.

La pubblicazione fornisce nella prima sezione una rapida descrizione dei cambiamenti demografici avvenuti nei Paesi in via di sviluppo, nella seconda propone una struttura teoretica di analisi delle connessioni esistenti tra il contesto demografico e la povertà infantile, la terza esamina rilevanti prove empiriche, la quarta propone delle politiche di intervento basate sulle evidenze empiriche riscontrate ed esamina gli effetti che alcuni interventi demografici hanno sulla povertà minorile, come ad esempio il miglioramento della condizione sociale della donna e della sicurezza sociale, che influiscono su alcune variabili demografiche come il tasso di fertilità.

# Organismi istituzionali italiani

## Parlamento italiano

*I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)*

### LEGGI

#### *Accesso ai servizi informatici*

Il 9 gennaio il Parlamento approva una legge<sup>1</sup> che tende a garantire il diritto d'accesso ai servizi informatici e tematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio costituzionale di uguaglianza. A tal fine la legge individua specifici enti che hanno l'onere di dotarsi delle tecnologie necessarie per rendere fruibili da parte delle persone disabili i servizi e le informazioni erogati dai sistemi informatici. I requisiti di accessibilità sono stabiliti con decreto – entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge – dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, consultate le associazioni delle persone disabili maggiormente rappresentative, nel rispetto del regolamento che stabilisce i criteri e i principi generali nonché le modalità di controllo e verifica, emesso entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge. L'adozione di tali requisiti di accessibilità comporta, per i soggetti specificamente individuati, un motivo di preferenza nelle procedure per l'acquisto di beni e per la fornitura di servizi informatici e costituisce presupposto essenziale per la conclusione di contratti per la realizzazione e la modifica di siti Internet; per i soggetti privati, rappresenta la condizione necessaria per la concessione di contributi pubblici. I requisiti di accessibilità sono estesi, altresì, agli strumenti didattici e formativi.

#### *Amministrazione di sostegno*

Il 9 gennaio è approvata una legge<sup>2</sup> che, accanto all'interdizione e all'inabilitazione, introduce il nuovo istituto dell'amministrazione di sostegno quale forma di tutela delle persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana, per limitarne al minimo la capacità di agire. A differenza dell'interdizione che comporta una totale incapacità di agire dell'interdetto e dell'inabilitazione che richiede l'assistenza del curatore per una valida manifestazione della volontà dell'inabilitato, questo istituto rappresenta una forma di tutela che determina, caso per caso, la capacità di agire del beneficiario e le sue limitazioni: è, infatti, il giudice tutelare nel decreto di nomina dell'amministratore di sostegno che

**1** Legge 9 gennaio 2004, n. 4, *Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 17 gennaio 2004, n. 13.

**2** Legge 9 gennaio 2004, n. 6, *Introduzione nel libro primo, titolo XII, del codice civile, del capo I, relativo all'istituzione dell'amministrazione di sostegno e modifica degli articoli 388, 414, 418, 424, 426, 427 e 429 del codice civile in materia di interdizione e inabilitazione, nonché relative norme di attuazione, di coordinamento e finali*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 19 gennaio 2004, n. 14.

indica l'oggetto dell'incarico specificando, altresì, gli atti che quest'ultimo può compiere in nome e per conto del beneficiario nonché gli atti che il beneficiario può compiere solo con l'assistenza dell'amministratore di sostegno. In questo modo il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno, mantenendo la capacità di compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana. Trattandosi di una forma attenuata di protezione, la norma richiede, quali presupposti per l'istituzione dell'amministrazione di sostegno, che il soggetto, per effetto di infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovi nella impossibilità anche parziale o temporanea di provvedere ai propri interessi, anziché in uno stato abituale di infermità mentale come richiesto per l'interdizione e l'inabilitazione. Per quanto riguarda la scelta dell'amministratore di sostegno, il testo sembra riprendere quanto già previsto in materia d'interdizione e d'inabilitazione prevedendo, tuttavia, l'ipotesi che egli sia designato dallo stesso interessato, in previsione della propria eventuale futura incapacità. Anche il procedimento, le forme di pubblicità, nonché la revoca dell'amministrazione di sostegno sembrano richiamare le disposizioni in materia d'interdizione e inabilitazione. Un'importante novità introdotta dalla legge in esame riguarda la facoltà di promuovere sia il procedimento d'istituzione dell'amministrazione di sostegno, sia il procedimento d'interdizione e d'inabilitazione che viene estesa all'interessato stesso e alla persona con lui stabilmente convivente. Il testo, infine, disciplina le ipotesi d'invalidità degli atti compiuti dall'amministratore di sostegno o personalmente dal beneficiario in violazione delle disposizioni di legge o di quelle contenute nel decreto che istituisce l'amministrazione di sostegno, individua le norme del codice civile applicabili al nuovo istituto e procede alle necessarie modifiche delle disposizioni in materia d'interdizione e inabilitazione nonché delle norme di attuazione del codice civile e di coordinamento.

#### *Procreazione medicalmente assistita*

Con legge approvata il 19 febbraio<sup>3</sup>, il Parlamento introduce una disciplina che sancisce i presupposti, le condizioni e le modalità per ricorrere alla procreazione medicalmente assistita. A partire dall'entrata in vigore della legge il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo in caso di sterilità o infertilità inspiegata, documentata o accertata e certificata. Solo coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi, possono ricorrere a tali tecniche previa dichiarazione di consenso congiunto per iscritto. Il medico deve, infatti, informare la coppia sui problemi bioetici e sui possibili effetti collaterali sanitari e psicologici conseguenti all'applicazione delle tecniche stesse, sulle probabilità di successo e sui rischi dalle stesse derivanti, nonché sulle relative conseguenze giuridiche per la donna, per l'uomo e per il nascituro, sui costi economici dell'intera procedura e deve prospettare la

<sup>3</sup> Legge 19 febbraio 2004, n. 40, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 24 febbraio 2004, n. 45. Il testo integrale della legge è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

possibilità di ricorrere, in alternativa, a procedure di adozione o di affidamento ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184. Il medico, responsabile della struttura, può decidere di non procedere alla procreazione medicalmente assistita, esclusivamente per motivi di ordine medico-sanitario, dandone motivazione scritta. La legge introduce, inoltre, disposizioni a tutela del nascituro il quale è figlio legittimo o figlio riconosciuto della coppia. Qualora egli sia nato da procreazione assistita di tipo eterologo, vietata dalla stessa legge, il coniuge o convivente della madre non può esercitare l'azione di disconoscimento né impugnare il riconoscimento per difetto di veridicità e il donatore di gameti non può vantare alcun diritto nei confronti del nato. Sempre a tutela del nascituro, la madre non può dichiarare la volontà di non essere nominata. La legge prevede, inoltre, che il Ministro della salute, avvalendosi dell'Istituto superiore di sanità e previo parere del Consiglio superiore di sanità, definisca con proprio decreto linee guida contenenti l'indicazione delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita e dispone che sia istituito presso l'Istituto superiore di sanità, sempre con decreto del Ministro della salute, il registro nazionale delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, degli embrioni formati e dei nati a seguito dell'applicazione delle tecniche medesime. Anche rispetto all'embrione sono introdotte specifiche forme di tutela quali: il divieto di sperimentazioni salvo per finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche; il divieto di crioconservazione e di soppressione di embrioni salva l'ipotesi in cui il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione; il divieto di creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario a un unico e contemporaneo impianto e comunque non superiore a tre. Il testo di legge introduce, infine, specifiche sanzioni di tipo amministrativo e penale in caso di violazione dei divieti imposti.

## DISEGNI DI LEGGE

### DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI gennaio-aprile 2004

#### Senato della Repubblica

- S2683 *Norme per la tutela dei minori che utilizzano Internet*, presentato da Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) il 12 gennaio
- S2697 *Esenzione fiscale sulle pensioni privilegiate ordinarie corrisposte agli invalidi per servizio di I categoria e rispettive vedove e orfani minorenni*, presentato da Riccardo Pedrizza (Alleanza nazionale) il 22 gennaio

- S2703 *Istituzione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, presentato da Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 22 gennaio
- S2727 *Disposizioni urgenti per la protezione antisismica delle scuole dell'obbligo*, presentato da Cinzia Dato (Margherita DL - l'Ulivo) il 4 febbraio
- S2747 *Disposizioni sostanziali e processuali sul diritto della famiglia e dei minori*, presentato da Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro) l'11 febbraio
- S2764 *Norme in materia di pedofilia, pornografia minorile e sfruttamento dei minori*, presentato da Pasquale Nessa (Forza Italia) il 17 febbraio
- S2769 *Abolizione dell'addebito nelle separazioni*, presentato da Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro) e altri il 19 febbraio
- S2773 *Modifiche al codice civile in materia di abolizione della facoltà di commutazione dei figli legittimi nei confronti dei figli naturali*, presentato da Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro) e altri il 19 febbraio
- S2811 *Istituzione della Corte di appello, della Corte di assise d'appello, del tribunale di sorveglianza e del tribunale per i minorenni di Cosenza*, presentato da Antonio Gentile (Forza Italia) il 3 marzo
- S2865 *Disposizioni in materia di peso, trasporto e uso dei libri di testo nella scuola primaria e secondaria di primo grado*, presentato da Gian Pietro Favaro (Forza Italia) e altri il 25 marzo
- S2892 *Riconoscimento del diritto di voto ai minori, rappresentati da chi esercita le potestà genitoriali*, presentato da Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro) il 7 aprile

#### Camera dei deputati

- C4599 *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo INTERNET*, presentato il 13 gennaio da: ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli, ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu, ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri, ministro per l'Innovazione e le tecnologie Lucio Stanca di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti

- C4610 *Nuove disposizioni in materia di prestazioni economiche di malattia e di tutela della maternità in favore delle persone addette ai servizi domestici e familiari*, presentato da Emilio Delbono (Margherita DL - l'Ulivo) il 14 gennaio
- C4647 *Disposizioni per la tutela dei minori nelle pubbliche manifestazioni*, presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 28 gennaio
- C4650 *Disposizioni per assicurare la continuità dell'insegnamento nella scuola primaria*, presentato da Andrea Di Teodoro (Forza Italia) il 28 gennaio
- C4652 *Istituzione del Garante per la famiglia*, presentato da Andrea Ronchi (Alleanza nazionale) il 28 gennaio
- C4711 *Introduzione dell'articolo 42-ter del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di congedi parentali in presenza di figli affetti da patologie di particolare gravità*, presentato da Cesare Campa (Forza Italia) e altri il 17 febbraio
- C4733 *Disciplina della mediazione giudiziaria nel procedimento minorile*, presentato da Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista) e altri il 20 febbraio
- C4739 *Modifiche allo Statuto speciale per la Valle d'Aosta, in materia di uso della lingua e ordinamento scolastico*, presentato da Alessandra Mussolini (Gruppo misto) il 24 febbraio
- C4756 *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi*, presentato da Guido Milanese (Forza Italia) il 26 febbraio
- C4757 *Modifiche al codice civile in materia di diritti dei figli naturali nella spartizione dell'eredità*, presentato da Guido Milanese (Forza Italia) e altri il 26 febbraio
- C4801 *Disposizioni in materia di iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati*, presentato da Giampaolo Nuvoli (Forza Italia) il 10 marzo
- C4871 *Disposizioni per la tutela sanitaria degli atleti minorenni impegnati in competizioni calcistiche*, presentato da Giuseppe Fanfani (Margherita DL - l'Ulivo) il 1° aprile
- C4925 *Istituzione del Fondo per il sostegno all'adozione internazionale*, presentato da Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 22 aprile

## DISEGNI DI LEGGE SULL'ADOZIONE

Nel corso della XIV legislatura vengono presentate due proposte di legge al Senato della Repubblica<sup>4</sup> e una alla Camera dei deputati<sup>5</sup> finalizzate a introdurre sostanziali modifiche alla normativa in materia di adozione<sup>6</sup>.

Il primo testo<sup>7</sup>, prendendo atto dei mutamenti che si sono verificati nella realtà sociale della famiglia odierna con l'introduzione dello scioglimento del matrimonio e delle tecniche di procreazione assistita, consente l'adozione a persone singole, oltrèché a coppie di fatto o a coniugi uniti in matrimonio, innalza il limite di età tra adottante e adottato a cinquantacinque anni e consente l'attribuzione del cognome materno o paterno, a scelta degli adottanti.

Il secondo testo<sup>8</sup> tende, invece, a introdurre delle garanzie rispetto alle competenze degli operatori, ritenendo di garantire una semplificazione nell'*iter* burocratico. A tal fine, propone l'istituzione di tre nuove figure: il curatore dell'adozione, l'assistente del postadozione e il collegio dei coordinatori dell'adozione. Il primo, svolge un'attività di supporto e di ausilio al tribunale per i minorenni nell'accertamento dei requisiti degli aspiranti genitori e collabora con gli psicologi dei Servizi sociali territoriali, il secondo segue il nucleo dall'ingresso del minore in Italia per i due anni successivi e relaziona al collegio dei coordinatori dell'adozione che, indipendente dalla Commissione per le adozioni internazionali e sottoposto alla vigilanza del tribunale per i minorenni, costituisce e aggiorna gli elenchi dei curatori e degli assistenti del postadozione e ne vigila l'operato. La Commissione per le adozioni internazionali coordina e controlla l'attività dei Servizi sociali territoriali e degli assistenti del postadozione.

Tra le qualifiche richieste per la nomina di curatore o di assistente all'adozione, è richiesta la frequenza di un corso di specializzazione in psicologia giuridica per l'adozione che ha durata di due anni e prevede l'insegnamento di materie giuridiche, psicologiche e di approfondimento sui Paesi di provenienza dei minori e sulla procedura adottiva.

Il testo presentato alla Camera<sup>9</sup>, si propone di snellire i tempi tecnici e rendere quanto più trasparente l'operato delle équipes di valutazione dei Servizi sociali territoriali e degli enti autorizzati. Sempre nell'ottica di garantire la massima celerità alla procedura, esso introduce la perentorietà del termine entro cui deve essere pronunciato il decreto di idoneità o di inidoneità, prevedendo, altresì, mediante apposito decreto del Ministro della giustizia, un rafforzamento delle dotazioni organiche del personale amministrativo e giudiziario dei tribunali per i minorenni.

Al fine di garantire la più ampia sinergia con tutti i soggetti coinvolti nel complesso sistema di adozioni internazionali è istituito il Sistema organizzativo delle ado-

4 Ddl S2763, Maria Claudia Ioannucci (Forza Italia), *Modifiche alla legge a maggio 1983 n. 184 in materia di adozione e ddl S2785, Maria Claudia Ioannucci (Forza Italia), Disposizioni in materia di agevolazioni delle pratiche dell'adozione entrambe presentate il 17 febbraio 2004.*

5 Ddl C4998, Marco Zacchera (Alleanza nazionale), *Nuove disposizioni in materia di adozione internazionale presentata il 12 maggio 2004.*

6 Legge 4 maggio 1983 n. 184 e successive modifiche.

7 Ddl S2763.

8 Ddl S2785.

9 Ddl C4998.

zioni internazionali (SOAI) a cui è affidato il compito di identificare le più idonee garanzie finalizzate alla certificazione e al controllo delle informazioni sui bambini adottabili e sugli aspiranti all'adozione, ancora prima che si provveda al loro abbinamento, assicurando, mediante uno scambio di informazioni in tempo reale, maggiore celebrità nei rapporti intercorrenti tra tutti gli interlocutori coinvolti nell'*iter* dell'adozione.

È prevista, altresì, l'attivazione di un numero verde gratuito per creare un canale diretto di comunicazione tra le coppie adottive o aspiranti adottive e la Commissione per le adozioni internazionali o il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri, al quale segnalare eventuali comportamenti che interferiscono con la corretta applicazione della legge.

Infine, per impedire che difficoltà di tipo economico siano di ostacolo all'adozione, il testo rende integralmente deducibili ai fini della dichiarazione relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche le spese, direttamente connesse alla procedura, sostenute dalle famiglie aspiranti all'adozione e rimborsabili dallo Stato le spese sostenute dagli enti autorizzati. Sempre in quest'ottica, si attribuisce al lavoratore il diritto di fruire di un periodo di congedo retribuito dal lavoro per recarsi nel Paese di adozione e permettere al bambino di intraprendere al meglio questo nuovo percorso.

La rimozione degli ostacoli di tipo economico è prevista altresì da un'altra proposta di legge<sup>10</sup> presentata nel corso di questa legislatura alla Camera dei deputati con l'istituzione di un apposito fondo destinato a rimborsare parte delle spese sostenute dalle coppie per l'espletamento della procedura di adozione internazionale, nell'ottica di rendere maggiormente accessibile tale forma di adozione e, conseguentemente, di garantire il diritto alla famiglia a un numero sempre maggiore di bambini soli o abbandonati.

## COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

### *Adozione e affidamento*

Nelle sedute del 29 gennaio e del 23 marzo, la Commissione prosegue con le audizioni dei vari soggetti coinvolti nelle procedure di adozione e di affidamento, nell'ambito dell'indagine conoscitiva disposta in materia.

Dalle audizioni emergono alcune perplessità riguardo alla nuova legge in materia di adozione. In particolare, i tempi fissati dalla nuova disciplina per l'espletamento delle indagini da parte dei servizi sociali appaiono insufficienti per una buona preparazione all'adozione, soprattutto in considerazione delle scarse risorse e della carente specializzazione dei servizi. In alcune Regioni, inoltre, i servizi che si occupano delle domande di adozione internazionale sono distinti da quelli che si occupano di quelle di adozione nazionale, sovrapponendo, così, due valutazioni sulla coppia che spesso presenta entrambe le domande, con notevole disagio per gli utenti e una dispersione delle risorse già ridotte.

La mancanza di specializzazione viene lamentata anche riguardo agli enti autorizzati che ormai svolgono un ruolo fondamentale nelle procedure di adozione in-

<sup>10</sup> Ddl C4354, Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista), *Istituzione di un fondo destinato al parziale rimborso delle spese sostenute dalle coppie per l'espletamento della procedura di adozione internazionale* presentato il 6 ottobre 2003.

ternazionale. Infatti, quanto più il tribunale per i minorenni è convinto che l'ente autorizzato ha operatori attrezzati professionalmente e capaci di portare all'autorità competente del Paese straniero le indicazioni necessarie ai fini dell'abbinamento che si deve realizzare, tanto più i suoi decreti possono essere semplici e senza alcuna indicazione, come, invece, avviene in molti tribunali. Rispetto agli enti autorizzati vengono sollevate altre perplessità in merito ai ritardi nell'attivazione della procedura, posto che il decreto di idoneità emesso dal tribunale per i minorenni ha una validità di un anno. Si sottolinea, inoltre, l'opportunità di portare avanti il discorso delle agenzie pubbliche, al fine di calmierare i costi, ma soprattutto di avere degli interlocutori dello Stato straniero forti e di qualità.

Altre critiche vengono mosse alla nuova disciplina in merito ai limiti di età e alle deroghe a essi previste. A parte l'ambiguità della norma che dà luogo a interpretazioni diverse da parte dei vari tribunali per i minorenni, le deroghe hanno portato le coppie a richiedere, comprensibilmente, bambini in tenera età, pregiudicando la possibilità di adozione di bambini più grandi che risultano ormai essere più numerosi.

Perplessità emergono, altresì, rispetto alla disciplina del cognome dell'adottato che appare poco adeguata a tener conto della normativa straniera e, soprattutto dell'interesse del minore, caso per caso.

Venendo, infine, all'istituto dell'adozione mite, di cui all'articolo 44 lett. d della legge 184/1983, esso sembra essere uno strumento utile per porre rimedio a tutte quelle ipotesi in cui, pur non ravvisandosi una situazione di abbandono tale da giustificare una dichiarazione di adottabilità, non vi sono, tuttavia, elementi rassicuranti rispetto al rientro del bambino presso il nucleo d'origine. Infatti, in tali situazioni, l'adozione mite garantisce al bambino uno *status* giuridico certo, diversamente dall'affido familiare *sine die*, in cui il minore non fa parte né del nuovo nucleo né di quello di origine, senza recidere il legame con i genitori biologici. Questo istituto potrebbe, inoltre, essere utilizzato, adottando le opportune modifiche di legge, per l'adozione internazionale di bambini provenienti da quei Paesi che non prevedono nel loro ordinamento l'istituto dell'adozione legittimante.

Sentiti i rappresentanti di varie associazioni che si occupano dei soggiorni in Italia dei minori delle regioni circostanti Chernobyl nella seduta del 12 febbraio, la Commissione sottolinea l'urgenza di introdurre una specifica disciplina che regoli la materia attualmente interamente gestita da associazioni di volontariato che lamentano una grande solitudine, nonché l'esistenza di numerosi ostacoli. Non esistono, infatti, norme che disciplinano i criteri di scelta delle famiglie di accoglienza, non esistono controlli né sostegni per queste famiglie, non esiste una distinzione tra bambini dichiarati adottabili nel Paese d'origine e quelli non dichiarati adottabili.

Nella seduta del 2 marzo, infine, viene dato il resoconto della missione svolta in Russia e in Ucraina al fine di approfondire lo stato della legislazione a tutela dell'infanzia, con particolare riferimento alle procedure di ratifica della Convenzione de L'Aja. In tale occasione si è potuto riscontrare un comportamento poco chiaro da parte della Commissione per le adozioni internazionali rispetto ad alcuni enti non accreditati a operare nelle Federazione russa che ha fatto emergere l'opportunità di prevedere una maggiore omogeneità nelle misure adottate nei confronti degli enti autorizzati.

Rispetto alla possibile ratifica della Convenzione de L'Aja da parte di questi due Paesi, i tempi sembrano essere ancora lontani ma, dato che i due Paesi rappresentano per il numero di adozioni concluse in un anno il primo (l'Ucraina) e il secondo (la Federazione russa) posto, è emersa l'opportunità di stipulare dei protocolli d'intesa o degli accordi bilaterali che tengano conto, ove possibile, delle esigenze sentite da questi Paesi.

#### *Vaccini e ospedalizzazione*

Nel corso del periodo in esame, la Commissione procede all'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla copertura vaccinale in età pediatrica e sulla ospedalizzazione dei bambini affetti da malattie infettive dedicandovi tre sedute.

Alla luce di quanto emerso dall'indagine, il ministro per la Salute Girolamo Sirchia, intervenuto nella seduta del 4 febbraio, riconosce e condivide la necessità di addivenire a un accordo con le Regioni al fine di omogeneizzare le pratiche legate alla vaccinazione, sottolineando, tuttavia, che iniziative di carattere legislativo tese a vincolare l'attività delle Regioni potrebbero risultare costituzionalmente illegittime. Le Regioni potrebbero essere coinvolte, inoltre, per una riqualificazione delle strutture pediatriche utilizzando i fondi per l'edilizia sanitaria (*ex* articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67) che molte, almeno in parte, devono ancora usare.

Un accordo potrebbe essere, infine, negoziato con i pediatri di libera scelta con i quali si discute il rinnovo della Convenzione.

A ciò dovrebbe naturalmente aggiungersi un'adeguata organizzazione, in termini di strutture, di apertura, di registri, di raccolta dati, di flussi informativi, nonché di monitoraggio.

Sentito il Ministro, la Commissione, nella seduta del 16 marzo, **approva** il documento conclusivo che raccomanda: 1) la definizione di un calendario nazionale delle vaccinazioni condiviso da tutte le Regioni e dalle Province a statuto speciale; 2) l'adozione di iniziative legislative tese a consigliare la pratica delle vaccinazioni, superando la distinzione tra vaccinazione obbligatoria e vaccinazione facoltativa; 3) la razionalizzazione della rete di offerta delle vaccinazioni e della registrazione delle vaccinazioni effettuate, nonché degli eventuali effetti indesiderati; 4) la predisposizione di iniziative legislative e o amministrative tese a implementare il ricovero dei bambini in reparti pediatrici; 5) l'individuazione di alcuni centri di eccellenza; 6) la previsione di una partecipazione ai concorsi di primariato (che oggi hanno un altro nome) per unità operative di infettivologia pediatrica anche dei pediatri, oppure, la previsione di un isolamento infettivologico nei reparti di pediatria; 7) l'individuazione di un rapporto costante tra i diversi soggetti coinvolti; 8) il riconoscimento di forme di indennizzo, ricomprese, allo stato, in un'unica grande categoria, quella delle vittime degli effetti indesiderati da emoderivato; 9) uno stimolo al Parlamento e al Governo affinché nella prossima legge finanziaria vi sia un primo contributo dell'Italia al fondo internazionale "Vaccine fund".

#### *Attuazione della legge 285/1997*

Nella seduta del 21 aprile vengono illustrati alla Commissione gli esiti della missione in Abruzzo e nelle Marche nell'ambito dell'indagine in merito all'impatto

della legge 285/1997<sup>11</sup> sul territorio nazionale e al processo di deistituzionalizzazione dei minori.

La missione ha consentito di porre in evidenza alcune caratteristiche identificabili come fattori costanti, pur nelle diversità dei contesti territoriali. In particolare, si riscontra un certa attenzione alla centralità del bambino nella programmazione degli interventi e dei servizi sociali ed educativi. Dagli incontri, emerge, inoltre, che l'integrazione interistituzionale e la sussidiarietà verticale sono dimensioni indispensabili, soprattutto nelle fasi di minori disponibilità finanziarie, per attivare le sinergie – economiche, strutturali, professionali e umane – adeguate a un intervento mirato a specifici bisogni dei minori, in collaborazione con una società civile che contribuisca sia alla fase di progettazione sia a quella di realizzazione dei progetti.

Rispetto alla questione della deistituzionalizzazione dei minori, emerge, invece, la necessità di avere sul territorio una pluriopportunità rispetto alle risposte per l'accoglienza residenziale dei minori allontanati dalla famiglia, nonché l'esigenza del raccordo e dell'integrazione tra servizi pubblici e risposte del territorio al bisogno di accoglienza residenziale dei minori e la necessità di un coordinamento tra le realtà di accoglienza.

#### *Lavoro minorile*

Nella seduta del 27 aprile viene sentita la sottosegretaria di Stato al Lavoro e alle politiche sociali Grazia Sestini, in materia di lavoro minorile.

Rispetto alle azioni di contrasto al lavoro minorile poste in essere dal Governo, la Sottosegretaria sottolinea come la riforma della scuola e quella del mercato del lavoro possano rappresentare ottimi strumenti. A ciò si aggiungono le misure di contrasto e di recupero attuate con la legge 285/1997.

La Sottosegretaria ricorda, inoltre, che durante il semestre di presidenza italiana, l'Italia si è fatta carico di presentare un documento, conosciuto come Dichiarazione di Lucca, sottoscritto dai competenti ministri responsabili per l'infanzia dell'Unione europea, con la quale questi ultimi si impegnano a limitare il più possibile, tra le altre, anche la piaga del lavoro minorile in Europa.

Rispetto alle specifiche misure di contrasto e prevenzione, la Sottosegretaria richiama, infine, il Protocollo di intesa, sottoscritto assieme ai Dicasteri dell'istruzione, dell'interno, della giustizia e degli esteri per il coordinamento delle azioni di lotta al lavoro minorile e alla dispersione scolastica, nonché il corso di formazione per gli ispettori delle sedi periferiche del Ministero, gli Ispettorati del lavoro.

In merito al fenomeno del lavoro di minori appartenenti a comunità straniere, la Sottosegretaria confida che un'adeguata formazione degli operatori possa individuare il confine tra il rispetto delle caratteristiche e delle diversità etniche e culturali, da un lato, e la difesa universale dei diritti dell'infanzia, dall'altro, da assicurare. Per lo sfruttamento dei minori stranieri non accompagnati, rimanda invece la discussione all'esito della ricognizione del fenomeno disposta dal suo Ministero.

<sup>11</sup> Legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 5 settembre 1997, n. 207.

## SENATO DELLA REPUBBLICA

## AULA

## ATTIVITÀ ISPETTIVA\*

*Traffico di minori*

Il 7 e il 17 febbraio, vengono presentate al Senato della Repubblica due interrogazioni a risposta scritta con le quali, rispettivamente, il senatore Stefano Morselli (Alleanza nazionale) e il senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) chiedono al ministro degli Affari esteri Franco Frattini, quali iniziative intende assumere al fine di proteggere e sostenere l'opera delle realtà religiose e laiche che denunciano i traffici dei minori. Gli interroganti si riferiscono, in particolare, alla scomparsa di decine di bambini e bambine a Nampula (Mozambico) presumibilmente usati per il trapianto di organi.

**Risposta del sottosegretario di Stato agli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica  
7 aprile 2004**

Il Sottosegretario riferisce che il caso del presunto traffico di organi di bambini in Mozambico viene seguito con attenzione dal Ministero.

Le massime autorità del Mozambico sono state allertate dopo la denuncia di scomparsa dei bambini. In particolare, il Procuratore della Repubblica generale mozambicano ha dichiarato che è stata costituita un'équipe speciale comprendente medici legali e altri specialisti che, tuttavia, non ha riscontrato prove evidenti dell'esistenza di un'organizzazione dedita al traffico di organi umani.

Diversi ambasciatori degli Stati dell'Unione europea hanno interpellato il Ministero degli esteri mozambicano per sollecitare un'azione del Governo, e il nostro Ministero degli affari esteri ha altresì sollecitato un intervento da parte dell'ambasciatore mozambicano a Roma, il quale ha ribadito che non vi sono al momento prove dell'esistenza di un traffico illecito.

Risulta, inoltre, che sia il Parlamento sia i principali partiti del Mozambico stanno trattando il problema.

Il rappresentante dell'UNICEF in Mozambico, pur non disponendo di ulteriori informazioni, ha giudicato tempestive e appropriate le iniziative intraprese dalle autorità mozambicane in merito al caso.

Contro tali traffici illeciti l'Italia, insieme alla Svezia, svolge un ruolo di capofila sul tema dei diritti dell'uomo nell'ambito del dialogo Unione europea - Africa e si è attivamente adoperata per la redazione del Piano d'azione contro il traffico di esseri umani, con particolare riguardo alle donne e ai bambini, il cui testo è stato pressoché finalizzato alla Conferenza ministeriale UE - Africa del novembre 2002 a Ouagadougou e dovrà essere adottato dal prossimo vertice UE - Africa.

Il Sottosegretario ricorda, infine, la Convenzione di Oviedo del 1997 e il Protocollo aggiuntivo fatto a Strasburgo, in ambito di Consiglio d'Europa il 24 gennaio

---

\* Rassegna di alcune interrogazioni a risposta scritta o orale, in aula.

2002, firmato dall'Italia il 28 febbraio dello stesso anno e non ancora in vigore, che tendono a contemperare la duplice esigenza di salvaguardare e promuovere la donazione di organi quale sistema che in alcuni casi garantisce la sopravvivenza degli individui e ne migliora la qualità di vita e allo stesso tempo di prevenire abusi e rischi di commercializzazione.

#### *Assistenza ospedaliera*

Interrogazione a risposta scritta del 27 novembre 2002 con la quale il senatore Alberto Balboni (Alleanza nazionale) chiede al Ministro della salute di esprimersi in merito all'opportunità di verificare la sicurezza e la competenza degli operatori dell'Ospedale Delta (Ferrara) al fine di fare piena luce sulla morte di tre neonati.

#### **Risposta del ministro della Salute Girolamo Sirchia**

**7 aprile 2004**

Precisando che, in seguito alle modifiche apportate al titolo V della Costituzione, il Ministero della salute non ha alcun potere di tipo organizzativo e gestionale nei riguardi dei servizi sanitari regionali, il Ministro riferisce che sugli eventi ricordati dall'interrogante, non è stata riscontrata alcuna carenza nella gestione del parto da parte degli operatori sanitari.

#### *Trasferimento di residenza di figli minori*

Interrogazione a risposta scritta del 25 settembre 2003 con la quale il senatore Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo) chiede chiarimenti in merito al trasferimento negli USA di due minori figli di un cittadino italiano e di una cittadina statunitense, nonostante la sospensione del provvedimento che autorizzava il trasferimento dei bambini negli USA e della sospensione della validità dei documenti dei minori da parte dell'autorità giudiziaria italiana.

#### **Risposta del sottosegretario di Stato agli Affari esteri Mario Baccini**

**29 aprile 2004**

Il Sottosegretario chiarisce che l'istanza del padre volta a ottenere la modifica delle condizioni di separazione e, in particolare, la sospensione della clausola che autorizzava il trasferimento dei figli negli Stati Uniti con la madre, è stata rigettata dal Tribunale ordinario di Milano, come è stato rigettato, successivamente, il reclamo contro tale provvedimento proposto avanti la Corte d'appello di Milano.

Dopo tali provvedimenti di rigetto, il padre ha riproposto la medesima istanza al giudice tutelare il quale, non sapendo che la Corte d'appello si era già espressa in merito, ha sospeso la clausola che autorizzava il trasferimento dei bambini, fino alla data di decisione della Corte d'appello di Milano.

In seguito, tale decreto del giudice tutelare è stato dichiarato nullo perché emesso da un giudice funzionalmente incompetente.

Può pertanto affermarsi che la madre, al momento dell'espatrio, aveva pieno diritto di trasferirsi negli Stati Uniti con i figli.

### Altre risposte del Governo

*Il 4 marzo 2004 la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca, Valentina Aprea, risponde alle due interrogazioni a risposta scritta presentate dai senatori Nicodemo Francesco Filippelli (Alleanza popolare - UDEUR, Gruppo misto) e Roberto Ulivi (Alleanza nazionale), rispettivamente il 5 febbraio 2004 e il 10 novembre 2003, con le quali chiedono al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca chiarimenti in merito alla somministrazione in alcune scuole di questionari, sul modello americano, diretti a rilevare disturbi dell'iperattività e dell'attenzione.*

*Il 4 marzo 2004 il sottosegretario di Stato dell'Interno, Alfredo Mantovano, risponde all'interrogazione a risposta scritta presentata dal senatore Roberto Salerno (Alleanza nazionale) il 2 luglio 2002, con la quale chiede al Ministro dell'interno chiarimenti in merito al mancato rimborso al personale di polizia di varie realtà piemontesi delle spese per la frequenza dei propri figli di asili nido pubblici o privati, rimborso dovuto in quanto in molte sedi degli uffici della Polizia di Stato era impossibile reperire locali corrispondenti agli standards previsti dalla normativa vigente in materia di asili nido.*

*Il 22 aprile 2004 il sottosegretario di Stato agli Affari esteri, Roberto Antonione, risponde all'interrogazione a risposta scritta presentata il 3 marzo 2004 dal senatore Giampaolo Bettamio (Forza Italia) ai Ministri degli affari esteri, per gli italiani nel mondo e per la giustizia, in merito alle iniziative governative a tutela di una minore figlia di un cittadino italiano e di una cittadina norvegese, sottratta al padre dalla madre nonostante le decisioni assunte dall'autorità giudiziaria italiana e da quella norvegese.*

*Il 22 aprile 2004 la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Valentina Aprea, risponde all'interrogazione a risposta scritta presentata dal senatore Costantino Garraffa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 2 luglio 2002 ai Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'interno e per le pari opportunità in merito ai tagli delle risorse previste che rischiano di pregiudicare i progetti attivati nella provincia di Palermo dagli operatori scolastici a tutela dei diritti dei minori e, in particolare, dei soggetti più emarginati.*

## COMMISSIONI PERMANENTI

## IGIENE E SANITÀ

*Denatalità*

Nelle sedute del 18 febbraio e 10 marzo, la Commissione prosegue nelle audizioni di esperti disposte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui fenomeni di denatalità, parto e puerperio in Italia.

Dal paragone con gli altri Paesi europei, emerge come in Italia manchino tradizionalmente le politiche pubbliche a sostegno della famiglia, essendo piuttosto prevalsa la tendenza a lasciare che siano le famiglie a compensare le carenze dello Stato sociale. In particolare, gli esperti si soffermano sulle difficoltà incontrate dalle donne con figli in relazione al mondo del lavoro, il quale non garantisce la necessaria flessibilità.

In tale situazione si osserva che, pur non essendo mai venuto meno il desiderio di maternità e di paternità, il calo delle nascite è un dato inevitabile. Anzi, è prevedibile un ulteriore peggioramento, dovuto all'aumentata instabilità familiare e al sempre maggiore carico gravante sulle famiglie in ragione dell'invecchiamento della popolazione.

Una particolare attenzione è, infine, rivolta alla necessità di predisporre adeguate strumenti di rilevamento dei dati per capire in modo più esaustivo il fenomeno della denatalità.

## ISTRUZIONE PUBBLICA

*Avvio dell'anno scolastico*

Nelle sedute del 20, 27 e 28 aprile, la Commissione prende in esame il progetto di legge di conversione in legge del decreto-legge che introduce disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004 - 2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università<sup>12</sup>.

Il testo è diretto a rendere immediatamente operative le disposizioni della proposta di legge<sup>13</sup> in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, accolto in prima lettura dalla Commissione in sede referente lo scorso 10 marzo, il cui esame in Aula non è ancora iniziato, anche in considerazione dell'emanazione del decreto<sup>14</sup> diretto a prevedere l'assunzione di un contingente (non superiore a 15.000 unità) di personale della scuola da assumere per l'anno 2004-2005 che in mancanza del testo in esame dovrebbe avvenire secondo i vecchi criteri.

Le maggiori perplessità emergono rispetto alla conferma della cadenza biennale dell'integrazione delle graduatorie permanenti, che appare in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza, buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione e che oltretutto incide sulla preparazione e sulle prospettive degli in-

**12** Ddl S2896, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro dell'Istruzione, dell'università e ricerca Letizia Moratti, *Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004 - 2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università.*

**13** Ddl S2529, ministro dell'Istruzione, dell'università e ricerca Letizia Moratti, *Disposizioni in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento.*

**14** DPR 19 novembre 2003, *Determinazione del contingente di personale della scuola da assumere con contratto a tempo indeterminato per l'anno scolastico 2004/05, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2003, n. 301.*

segnanti e al mancato recepimento della norma diretta a consentire l'iscrizione con riserva nelle graduatorie agli iscritti all'ultimo anno delle Scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (SSIS), accolta nel corso dell'esame della proposta di legge in Commissione.

Alcune critiche vengono poi mosse al punteggio assegnato al servizio militare e alla soppressione della disposizione volta a operare una sanatoria generalizzata, diretta a tutti gli insegnanti che abbiano prestato servizio per almeno 360 giorni nel quadriennio considerato.

Di fronte a tali obiezioni, la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca, Maria Grazia Siliquini, ricorda come alcune scelte siano state dettate dall'orientamento assunto dalla Commissione nel corso dell'esame della proposta di legge in materia di graduatorie permanenti del personale docente della scuola e di conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento, mentre altre dalle difficoltà applicative e organizzative sollevate dalle Università.

#### *Studenti*

Nella seduta del 20 aprile, la Commissione procede all'esame di due progetti di legge<sup>15</sup> diretti ad affrontare i rischi per la salute dei giovani studenti delle scuole italiane, derivanti dall'eccessivo peso degli zainetti.

Onde recepire le indicazioni del Consiglio superiore di sanità contenute nel parere del 16 dicembre 1999<sup>16</sup>, il primo testo detta alcune norme di principio, demandando la loro attuazione ad appositi decreti ministeriali, mentre il secondo opera una vera e propria delega legislativa, dettando comunque principi e criteri direttivi di contenuto per molti aspetti simile.

Nel corso della discussione, l'opposizione sottolinea l'inadeguatezza dei provvedimenti rispetto alla questione del reclutamento del personale della scuola e del superamento del fenomeno del precariato.

### COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI

#### *Diritto di visita dei nonni*

Nelle sedute del 21 gennaio e del 18 febbraio – alla quale partecipa la sottosegretaria di Stato alla Giustizia Jole Santelli – la Commissione riprende l'esame del disegno di legge<sup>17</sup> diretto a riconoscere il diritto di visita ai nonni, nell'intento di dare concreta attuazione a una funzione già socialmente riconosciuta. L'opposizione manifesta alcune perplessità in merito all'introduzione di un'ulteriore regolamentazione che potrebbe interferire nell'ambito dei rapporti familiari e nel corso della

**15** Ddl S2581, Giuliano Amato (Gruppo misto) e altri, *Delega al Governo in materia di peso, trasporto e uso dei libri di testo nella scuola elementare e media*; ddl S2865, Gian Pietro Favaro (Forza Italia) e altri, *Disposizioni in materia di peso, trasporto e uso dei libri di testo nella scuola primaria e secondaria di primo grado*.

**16** Il parere individua alcune raccomandazioni tra cui: limitare il peso dello zaino tra il 10 e il 15 per cento del peso corporeo; promuovere il potenziamento delle attività motorie dei giovani studenti, l'apprendimento di corrette posture e l'essenzialità organizzativa del corredo scolastico; sensibilizzare le case editrici sulla necessità di ridurre il peso dei testi scolastici.

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

discussione viene anche sottolineata l'opportunità di circoscrivere il riconoscimento di tale diritto alle ipotesi di separazione dei genitori.

#### *Minori in stato d'abbandono*

La Commissione, nelle sedute del 27 gennaio e del 28 aprile, prosegue le audizioni disposte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono da parte di istituti pubblici e privati e di comunità di tipo familiare. Rispetto all'eventualità che le comunità alloggio non siano in grado di accogliere tutti i minori presenti in istituti di assistenza, in vista della loro chiusura nel dicembre 2006, viene sottolineato che il compito delle istituzioni è quello di affermare il diritto del minore ad avere una famiglia. Occorre pertanto favorire quelle soluzioni, come ad esempio il semiconvitto, che consentono al bambino di rimanere nella famiglia originaria: il ricorso alla comunità-famiglia dovrebbe rappresentare, in quest'ottica, una soluzione limitata ai soli casi di necessità.

Nella seduta del 28 aprile, in particolare, gli assessori regionali alla Sanità e ai servizi sociali per la Regione Puglia e la Regione Toscana illustrano le iniziative adottate per sviluppare nel territorio una rete di servizi – quali il sostegno delle famiglie di origine, il sostegno dell'affido familiare, lo sviluppo di reti di famiglie aperte all'accoglienza – che sia in grado di far fronte alla prossima chiusura degli istituti di assistenza.

#### *Nuovi istituti di tutela del minore*

Nelle sedute del 18 febbraio e del 6 aprile, vengono illustrati due nuovi disegni di legge<sup>18</sup> nell'ambito dell'esame congiunto dei testi in materia di procedimenti minorili<sup>19</sup>. Il primo ddl prevede l'istituzione del difensore nazionale e dei difensori regionali ai quali attribuisce competenze sia di salvaguardia e vigilanza su diritti e interessi dei minori, sia processuali quali la rappresentanza degli interessi del minore nei procedimenti civili, penali e amministrativi, la nomina di un curatore speciale in sede di separazione oppure la nomina di un tutore, curatore o rappresentante. Il nuovo istituto ha, inoltre, funzioni di controllo e di sportello, potendo svolgere indagini, inchieste e investigazioni e potendo ricevere ed esaminare segnalazioni riguardanti minori in situazione di pregiudizio nonché svolgere funzioni ispettive e funzioni di promozione delle tematiche minorili. La seconda parte del testo prevede, invece, l'istituzione del curatore speciale del minore nelle procedure di cui all'articolo 336 del cc. La sua nomina è limitata a casi particolari nei quali si appalesi una grave conflittualità tra i coniugi oppure il timore che il minore possa essere strumentalizzato o plagiato dall'uno o dall'altro genitore, riservando anche al mi-

**18** Ddl S2649, Ettore Buccherò (Alleanza nazionale) e altri, *Norme quadro per la istituzione dei difensori dei minori e altre norme a tutela degli stessi*; S2703, Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Istituzione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*.

**19** Ddl S1275, Ettore Buccherò (Alleanza nazionale), *Introduzione del curatore speciale del minore nei procedimenti di separazione e divorzio*; S1916, Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo), *Istituzione del difensore civico dei minori*; S2461, Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro) e altri, *Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*; S2469, Augusto Arduino Claudio Rollandin (Per le autonomie) e altri, *Istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*.

nore stesso ultradecenne la possibilità di garantirsi la nomina del curatore con la semplice manifestazione di tale volontà al giudice in qualsiasi forma, in ossequio agli ultimi orientamenti giurisprudenziali e alla recente normativa internazionale.

Il secondo disegno di legge prevede e regola l'istituzione del garante nazionale per i minori e fissa le norme quadro per l'istituzione dei garanti regionali. Il garante nazionale è nominato con decreto del presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle due Camere, mentre i garanti regionali sono nominati secondo le modalità che saranno indicate dalle varie leggi regionali istitutive che dovranno comunque assicurarne indipendenza e imparzialità. Alla nuova figura sono attribuite: funzioni di carattere generale volte a diffondere e realizzare una cultura dell'infanzia (diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, vigilare sull'attuazione delle convenzioni internazionali, promuovere programmi di prevenzione, reperire e formare personale per svolgere funzioni di tutela o curatela); compiti relativi alla produzione delle regole tese a segnalare al Governo l'adozione di opportuni interventi, anche normativi; funzioni relative allo svolgimento di attività amministrative; funzioni concernenti il profilo giudiziario.

Al termine della seduta del 6 aprile, la Commissione delibera di costituire un comitato ristretto per la predisposizione di un testo unificato per i disegni di legge in esame.

#### *Servizi socioeducativi per la prima infanzia*

Nella seduta del 3 marzo la Commissione procede all'esame del ddl<sup>20</sup> recante nuove norme in materia di servizi socioeducativi per la prima infanzia. Il testo mira a favorire la creazione di strutture vicine al padre e alla madre, che non tendano alla separazione del bambino dal contesto familiare, conciliando altresì la vita familiare con quella lavorativa. A tal fine detta i principi generali dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, che rappresentano servizi d'interesse pubblico destinati ai bimbi dai tre mesi ai tre anni e alle loro famiglie, determinandone altresì le finalità e gli obiettivi, a seconda che si tratti di asili nido, di servizi integrativi o di servizi innovativi. Infine, allo scopo di garantire i livelli dei servizi in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, prevede accordi fra Stato e Regioni per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In merito all'invito a fornire ragguagli in ordine all'assegnazione dei fondi previsti dal fondo rotativo per gli asili nido nei luoghi di lavoro, fondo istituito con la legge finanziaria per il 2003, il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni sottolinea che il Governo si è dimostrato particolarmente sensibile al rafforzamento di tali servizi, predisponendo una serie di strumenti che garantiscono il massimo sostegno alle famiglie e ai bambini. Egli fa riferimento, in particolare, all'articolo 70 della legge finanziaria per il 2002<sup>21</sup> che ha istituito un fondo per gli asili nido. A tale riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2003 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di molte parti del citato articolo 70, rilevando soprattutto che – dopo la riforma del titolo V della Costituzione – non è più possibile ammettere fondi statali a destinazione vincolata. Il Governo, peraltro, si è tempestivamente ade-

**20** Ddl S2583, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Nuove norme in materia di servizi socio-educativi per la prima infanzia*, approvato dalla Camera dei deputati come testo unificato dei disegni di legge C172, C690, C891, C1783, C2003 e del ddl d'iniziativa governativa C2020.

**21** Legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato*.

guato a questi rilievi prevedendo che il trasferimento alle Regioni dei fondi stanziati per le politiche sociali sia fatto indistintamente, cioè senza precisare le finalità a cui tali fondi devono essere destinati, lasciando così la decisione alle Regioni. In questo senso, egli sostiene che si può soltanto auspicare che le risorse del fondo menzionato siano utilizzate per gli scopi indicati, sebbene ora il Governo non disponga più di alcuno strumento per imporre vincoli o controllare le decisioni da parte delle Regioni. Egli ricorda, infine, l'articolo 91 della legge finanziaria per il 2003<sup>22</sup> che ha istituito un fondo di rotazione di dieci milioni di euro per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro servizi di asili nido e micronidi. A tale riguardo precisa che, dopo la conclusione del bando, è stato effettuato il riparto delle somme con le quali si prevede il finanziamento di alcune strutture.

Nella seduta del 6 aprile, il ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, auspica una rapida approvazione del provvedimento in esame.

#### *Diritto di famiglia*

Nella seduta del 18 febbraio, la Commissione conviene di riaprire i termini per la presentazione degli emendamenti al ddl<sup>23</sup> che introduce modifiche dell'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, dell'articolo 32 del regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404 e dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del tribunale dei minorenni.

## CAMERA DEI DEPUTATI

### AULA

#### ATTIVITÀ LEGISLATIVA

##### *Procreazione medicalmente assistita*

Nella seduta del 19 gennaio, la Camera dei deputati inizia la discussione sulle linee generali delle modifiche apportate dal Senato al testo unico precedentemente approvato dalla Camera in materia di procreazione medicalmente assistita<sup>24</sup>. Le modifiche riguardano l'articolo 2 del testo (finanziamento delle iniziative del Ministero della salute finalizzate a interventi contro la sterilità e l'infertilità), l'articolo 11 (fi-

<sup>22</sup> Legge 27 dicembre 2002, n. 289, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato*.

<sup>23</sup> Ddl S1611, Antonino Caruso e Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale), *Modifica dell'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, dell'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del tribunale dei minorenni*.

<sup>24</sup> Testo unico risultante dai disegni di legge C47 Giancarlo Giorgetti (Lega Nord federazione padana); C147 Alessandro Cè (Lega Nord federazione padana) e altri; C156 Maria Burani Procaccini (Forza Italia); C195 Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto); C406 Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); C562 Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo); C639 Paolo Lucchese (UDC) e altri; C676 Ugo Martinat (Alleanza nazionale) e altri; C762 Angela Napoli (Alleanza nazionale); C1021 Antonio Serena (Gruppo misto); C1775 Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto) e altri; C1869 Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2042 Giuseppe Palombo (Forza Italia) e altri; C2162 Elettra Deiana (Rifondazione comunista) e altri; C2465 Renzo Patria (Forza Italia) e altri; C2492 Andrea Di Teodoro (Forza Italia), approvato dalla Camera dei deputati e modificato dal Senato della Repubblica.

nanziamento dell'istituzione, presso l'Istituto superiore di sanità, del Registro nazionale delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, degli embrioni formati e dei nati a seguito delle medesime tecniche) e l'articolo 18 (fondo per le tecniche di procreazione medicalmente assistita, da ripartire tra le Regioni e le Province autonome).

Il dibattito verte principalmente sulla tutela che il ddl in esame attribuisce all'embrione, prevedendo, conseguentemente, notevoli restrizioni al ricorso alle tecniche di fecondazione assistita che, secondo l'opposizione, ledono principi costituzionalmente garantiti. L'introduzione del riconoscimento della dignità personale all'embrione, contenuto nel testo, e la conseguente tutela apprestata, rispecchia, secondo la maggioranza, la tutela a esso riconosciuta dalle fonti europee e internazionali, garantendo, in tal modo, un contenuto laico al provvedimento in discussione, a differenza di quanto lamentato da una parte dell'opposizione.

Nelle sedute del 20 gennaio e del 10 febbraio l'Assemblea procede alla votazione dei singoli articoli modificati e dei rispettivi emendamenti presentati, accogliendo le modifiche apportate dal Senato della Repubblica e **approvando** il provvedimento nel suo complesso.

#### *Mutilazioni genitali femminili*

Nella seduta del 29 marzo, la Camera dei deputati riprende l'esame del testo unificato in materia di prevenzione e divieto delle pratiche di mutilazioni genitali femminili<sup>25</sup>, dopo le modifiche apportate dalle Commissioni giustizia e affari sociali della Camera dei deputati, in quanto le sole misure e i soli interventi di repressione previsti dal testo originario non sono stati reputati sufficienti per reprimere il fenomeno dovendo, invece, essere integrati da misure di prevenzione, informazione e diffusione di nuovi modelli sociali.

Nel corso della discussione, l'opposizione sottolinea la necessità di integrare il provvedimento in esame affinché siano chiare le attribuzioni e le competenze dei vari Ministeri, nonché il ruolo delle Regioni, prevedendo, altresì, specifici vincoli temporali e incrementando le risorse. Si evidenzia, inoltre, l'opportunità di definire le motivazioni generali che giustificano la disciplina affinché le pratiche che si intende vietare non rimangano circoscritte a specifiche culture, limitando, così, gli interventi informativi, educativi e formativi di tipo preventivo a una popolazione target di comunità immigrate.

Rispetto alle misure di reintegrazione e di sostegno delle vittime di tali pratiche, si auspica la previsione di interventi maggiormente incisivi e l'adozione di una politica internazionale che preveda forme di cooperazione per prevenire tali pratiche nei Paesi d'origine. Infine, si accoglie con favore la previsione di una fattispecie delittuosa che, prescindendo dalle motivazioni culturali, trova il suo fondamento nella violazione dei diritti umani, in particolare, quelli delle donne.

Nelle successive sedute del 28 e del 29 aprile, l'Assemblea inizia la votazione dei singoli articoli del provvedimento.

---

**25** Ddl AC150 e abbinate recante il testo unificato risultante dai disegni di legge C150 Alessandro Cè (Lega Nord federazione padana) e altri; C3282 Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3867 Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3884 Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale); C4204 Domenico Di Virgilio e Giuseppe Palumbo (Forza Italia).

## ATTIVITÀ ISPETTIVA\*

*Internet e televisione*

Interrogazione a risposta scritta del 7 maggio 2003, con la quale il deputato Edouard Ballaman (Lega Nord Padania) chiede al Ministro delle comunicazioni se il Governo ritiene di promuovere una campagna informativa per sensibilizzare l'opinione pubblica, e in particolar modo i genitori, affinché un importante strumento come Internet venga utilizzato in un modo più corretto e proficuo e non diventi un mezzo per facilitare atti criminali ai danni dei bambini.

**Risposta del ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri****13 gennaio 2004**

Il Ministro ricorda, tra i documenti recanti una disciplina della materia, il libro verde sulla protezione dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e di informazione, nonché la comunicazione della Commissione UE relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet e la decisione del Consiglio dei ministri concernente l'adozione di un Piano pluriennale di azione comunitaria per promuovere l'uso di Internet (2000-2001) e la relativa implementazione per il biennio 2002-2004. Grazie all'azione di coordinamento del Ministero, varie associazioni di providers hanno adottato codici di autoregolamentazione. Un codice di autoregolamentazione, al fine di impedire il più possibile ogni impiego distorto della rete e quindi per difendere i minori dai pericoli di Internet, è in via di elaborazione da parte del gruppo di lavoro Internet e minori, istituito in seno alla Commissione ministeriale per l'assetto radiotelevisivo.

Il Ministro sottolinea, infine, che è stato istituito un Osservatorio per la sicurezza delle reti e la tutela delle comunicazioni e che il suo Ministero partecipa ai lavori della Commissione interministeriale che sta elaborando uno schema di disegno di legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001.

Interrogazione a risposta scritta del 9 aprile 2004, con la quale la deputata Gabriella Pistone (Comunisti italiani, Gruppo misto) chiede al ministro delle Comunicazioni chiarimenti rispetto all'allarme lanciato dal quotidiano *Avvenire* in merito alla ridotta offerta di RAI 2 nella programmazione televisiva per minori.

**Risposta del ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri****26 gennaio 2004**

Il Ministro ricorda che la legge di riforma in materia di diffusione radiofonica e televisiva<sup>26</sup>, ha sottratto la materia dei controlli sulla programmazione della RAI alla sfera di competenza dell'attività governativa per assegnarla a quella della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi la quale determina gli indirizzi dei vari programmi, vigilando sul loro contenuto, e adotta le deliberazioni ritenute necessarie ai fini dell'osservanza degli indirizzi medesimi.

\* Rassegna di alcune interrogazioni a risposta scritta o orale, in aula.

<sup>26</sup> Legge 14 aprile 1975, n. 103, *Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*.

Egli ha, tuttavia, accertato che RAI 2 ha deciso di dare un forte impulso alla programmazione per bambini e ragazzi al fine di salvaguardare i minori dalle notizie angosianti e dalle immagini brutali del conflitto in Iraq, richiedendo anche a RAI 1 e a RAI 3 l'utilizzo di alcuni loro prodotti, ma a causa della mancanza di prodotti di buon livello e degli alti costi d'acquisto non pare, al momento, ipotizzabile un incremento degli appuntamenti pomeridiani con film d'animazione.

#### *Scuole dell'infanzia*

Interrogazione a risposta scritta del 6 novembre 2003, con la quale il deputato Fabio Fatuzzo (Alleanza nazionale) chiede al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca quali iniziative il Governo intenda adottare al fine di individuare con chiarezza i diversi profili del personale operante nella scuola dell'infanzia in vista dell'iscrizione al primo anno della scuola dell'infanzia di bambini e bambine che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2004, come disposto dalla recente riforma di legge<sup>27</sup>.

#### Risposta della sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Valentina Aprea 23 febbraio 2004

La Sottosegretaria di Stato sottolinea che il Contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) del comparto "scuola" definisce in modo chiaro i compiti del collaboratore scolastico e consente alle istituzioni scolastiche, attraverso la contrattazione di istituto e l'attribuzione di incarichi specifici da parte del dirigente scolastico, lo svolgimento dei compiti necessari per la realizzazione del piano dell'offerta formativa, come descritto dal piano delle attività.

Per quanto riguarda specificamente l'attuazione della normativa richiamata dall'interrogante, ricorda che la consapevolezza della portata fortemente innovativa dell'opportunità formativa aggiuntiva offerta alle famiglie dal riformato sistema scolastico ha portato lo stesso legislatore a prevedere criteri di gradualità e di sperimentazione della fattibilità del nuovo istituto normativo.

Già prima della formale approvazione della legge di delega, il Ministero ha promosso un progetto nazionale di sperimentazione in tal senso. Pertanto, l'attenta analisi di queste concrete esperienze può costituire l'*incipit* per l'avvio di un tavolo di lavoro e di confronto anche con le organizzazioni sindacali e con l'ANCI al fine di dare attuazione al disposto legislativo concernente l'introduzione di nuove professionalità nella scuola dell'infanzia e di assicurare ai bambini più piccoli l'inserimento in un contesto educativo adeguatamente organizzato secondo le linee indicate dalla legge di riforma.

#### *Adozione internazionale*

Interrogazione a risposta scritta del 17 febbraio 2003, con la quale il deputato Gianfranco Conte (Forza Italia) chiede al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità quali iniziative il Governo intenda adottare per assicurare che le procedu-

<sup>27</sup> Legge 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di formazione professionale.*

re di adozione internazionale intraprese secondo le disposizioni procedurali previgenti senza l'assistenza degli enti accreditati siano portate a termine, posto che esistono ancora situazioni che sfuggono alla disciplina transitoria introdotta sia dalla circolare 30 ottobre 2000 del Ministero della giustizia e del Ministero per la solidarietà sociale, sia dalla delibera 30 agosto 2002 della Commissione per le adozioni internazionali. L'interrogante chiede, inoltre, di valutare l'opportunità di prorogare il termine fissato dalla delibera della Commissione per le adozioni internazionali.

### Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo 24 febbraio 2004

Il Ministro precisa che la circolare 30 ottobre 2000 emanata dal Ministro della giustizia e dal Ministro per la solidarietà sociale prevede, per coloro i quali alla data di entrata in vigore dell'Albo degli enti autorizzati abbiano già ottenuto l'individuazione del minore straniero da adottare, la possibilità di proseguire l'*iter* senza l'assistenza di un ente. Il Governo ha ritenuto così di individuare la soluzione più idonea a evitare disagi e aggravii di costi, garantendo, nel contempo, la massima operatività del nuovo sistema di adozioni, individuato, a livello internazionale, come quello maggiormente rispondente al superiore interesse del minore.

La delibera del 31 agosto 2002 della Commissione per le adozioni internazionali introduce, invece, un regime transitorio rispetto alle procedure di adozione di minori bielorusi accolti da cittadini italiani nell'ambito di soggiorni temporanei per vacanze climatiche, procedure anch'esse disciplinate dalle nuove disposizioni. La delibera individua nel 31 dicembre 2002 il termine per la presentazione alla Commissione dell'istanza di autorizzazione al proseguimento della procedura senza l'assistenza dell'ente, per il minore accolto prima del 16 novembre 2000. Tale termine non può essere prorogato.

#### *Commissione per le adozioni internazionali*

Interrogazione a risposta scritta del 26 febbraio 2004, con la quale la deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) chiede al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità di dare chiarimenti rispetto all'operato della Commissione per le adozioni internazionali che ha sospeso l'autorizzazione di otto enti autorizzati ma non ancora accreditati nella Federazione russa<sup>28</sup>. Secondo l'interrogante il comportamento della Commissione non appare aderente al Regolamento recante norme per la costituzione, l'organizzazione e il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali in base al quale la Commissione può revocare o, nei casi meno gravi, sospendere per un periodo determinato l'autorizzazione già concessa a un ente, qualora venga accertato il venire meno di requisiti che hanno determinato il rilascio dell'autorizzazione o qualora l'attività svolta dall'ente non sia rispondente ai principi della Convenzione dell'Aja, della legge sull'adozione e del regolamento. Infatti, non solo tale disposizione non prevede la sospensione dell'autorizzazione relativamente a un solo Paese, ma il provvedimento della Commissione né motiva la sospensione con il venire meno dei requisiti degli stessi enti (il cui permanere viene

<sup>28</sup> Deliberazione n. 161 del 17 dicembre 2003.

invece esplicitamente riconosciuto nel testo) o con loro comportamenti non corrispondenti ai principi della Convenzione de L'Aja, alla legge sull'adozione o al regolamento, né indica un tempo determinato per la durata della sospensione.

Chiarimenti vengono altresì chiesti rispetto alla contraddittorietà tra la decisione della Commissione di ammettere che continuino a essere accettati mandati dalle coppie da parte di enti non ancora accreditati e la successiva sospensione dell'autorizzazione per il pesante disorientamento e notevole disagio causato alle coppie dalla permanenza nell'Albo di tali enti, nonché in merito agli interventi della coordinatrice della segreteria tecnica della Commissione per le adozioni internazionali che hanno ostacolato lo svolgimento di attività connesse con lo svolgimento dell'indagine in materia di adozioni e affidamenti disposta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, in occasione dell'incontro a Mosca della delegazione della Commissione parlamentare per l'infanzia con i rappresentanti degli enti italiani autorizzati, previsto per il 16 febbraio 2004.

#### Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo 11 marzo 2004

Il Ministro assicura la correttezza, nonché la trasparenza dell'operato della Commissione per le adozioni internazionali e della Coordinatrice della Segreteria tecnica.

Infatti, con la delibera contestata la Commissione ha ritenuto, da una parte, che la condotta dell'ente autorizzato che non comunica le serie difficoltà di accreditamento alla coppia, dichiarando, invece, di essere prossimo all'accREDITAMENTO configura mancata correttezza e trasparenza nel rapporto; dall'altra ha ritenuto che la cura e la tenuta dell'Albo degli enti autorizzati, di esclusiva competenza della Commissione per le adozioni internazionali, ai fini della trasparenza e della tutela degli interessi delle coppie al regolare svolgimento delle procedure, impone di rendere chiara e inequivoca l'operatività degli enti nei Paesi stranieri. La sospensione ha, dunque, come unico effetto quello di impedire all'ente la presa in carico di coppie e la conseguente erogazione da parte di queste ultime di danaro per eventuali servizi prodromici a una procedura di adozione che potrebbe non essere mai intrapresa nel Paese straniero, salvaguardando in tal modo l'interesse delle coppie, senza precludere le aspirazioni dell'ente all'accREDITAMENTO, che potrà fare il suo corso nel Paese straniero. Per correttezza d'istruttoria la Commissione ha preventivamente invitato gli enti autorizzati non ancora accreditati a fornire notizie sullo stato della procedura.

Rispetto ai denunciati interventi mirati a dissuadere i rappresentanti degli enti a partecipare all'incontro della Commissione parlamentare per l'infanzia, programmato per il 16 febbraio 2004 a Mosca, il Ministro sottolinea come la Presidente della Commissione, in occasione di una riunione alla quale partecipavano enti, accreditati e non, nella Federazione russa, evidenziò la necessità che i Presidenti degli enti fossero presenti all'incontro, posto che tali enti avevano manifestato forti perplessità in merito alle modalità della convocazione. Alcune perplessità, inoltre, sorsero rispetto alla convocazione anche di enti non accreditati direttamente da parte della Presidenza della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Ministro rassicura, inoltre, che la Commissione ha deliberato di promuovere sperimentalmente intese analoghe all'intesa istituzionale di programma per un Pia-

no pluriennale di interventi nella Federazione Russa fra la Commissione per le adozioni internazionali e 12 enti autorizzati italiani operanti in Russia sottoscritta il 4 novembre 2003, in Ucraina, in Brasile, in Vietnam e in Etiopia, cioè in quei Paesi dove maggiormente si ravvisa la necessità di un intervento istituzionale più diretto per un dialogo più ravvicinato e più qualificato con le autorità competenti e che necessitano di un cambiamento organizzativo e di un adeguamento delle procedure.

Infine, tra gli obiettivi dell'attività di cooperazione posta in essere dagli enti e finanziata dalla Commissione, ricorda la deistituzionalizzazione e l'accoglienza dei minori, nella famiglia di origine, in affidamento eterofamiliare o in casa famiglia. L'unica risposta possibile alla deistituzionalizzazione dei bambini della Federazione russa e alla loro accoglienza da parte di famiglie italiane, è la previsione legislativa dell'affidamento familiare internazionale, al quale il Ministero sta lavorando e che in tempo breve potrà essere pronto.

#### *Scuola*

Interrogazione a risposta scritta del 22 dicembre 2002, con la quale il deputato Nerio Nesi (Comunisti italiani, Gruppo misto) chiede al Ministro della salute quali iniziative il Governo intende adottare al fine di garantire ai minori affetti da diabete mellito insulino-dipendente il diritto all'istruzione e il diritto alla salute, garantendo l'adeguata assistenza sanitaria durante la frequenza scolastica.

#### **Risposta del sottosegretario di Stato alla Salute Antonio Guidi 19 aprile 2004**

Il Sottosegretario ricorda che l'assistenza nelle ore di scuola per la patologia indicata nell'atto ispettivo rientra nelle competenze delle Regioni.

Egli, comunque, si impegna a seguire attentamente il caso segnalato, già adeguatamente seguito dai servizi sociali territoriali, in stretta collaborazione con la scuola e la famiglia.

#### *Figli di genitori separati*

Con una interrogazione a risposta scritta del 9 marzo, la deputata Carla Mazzucca Poggiolini (Alleanza popolare - UDEUR, Gruppo misto) chiede ai Ministri degli affari esteri, per gli italiani nel mondo e della giustizia quali misure il Governo intende adottare a tutela di una minore, cittadina italiana, trattenuta in Norvegia in violazione sia delle decisioni delle autorità giudiziarie italiana e norvegese, sia delle convenzioni internazionali vigenti in materia. La minore, figlia di cittadino italiano e di cittadina norvegese, affidata dalla competente autorità norvegese a entrambi i genitori in sede di separazione personale, dopo essere stata trattenuta in Italia dal padre per quattro anni a causa delle gravi condizioni psichiche della madre, è stata rimpatriata in Norvegia nel 2001. Da allora, nonostante l'intervento dell'autorità giudiziaria italiana che ha disposto l'affido della bambina al padre in via esclusiva, considerando tale disposizione maggiormente tutelante per la minore, e nonostante l'intervento delle autorità diplomatiche italiane, le autorità norvegesi hanno ostacolato qualsiasi iniziativa volta a garantire sia il ripristino dei rapporti tra padre e figlia, sia il diritto di difesa del padre o volta all'accertamento dello stato psicofisico della bambina.

**Risposta del sottosegretario di Stato agli Affari esteri Roberto Antonione  
22 aprile 2004**

Il Sottosegretario riferisce che le autorità governative interpellate hanno fornito al connazionale, padre della minore in oggetto, la massima collaborazione indirizzandolo a chiedere il riconoscimento delle decisioni italiane in Norvegia, ai sensi della Convenzione del Lussemburgo del 1980, e a chiedere l'esecuzione o la modifica della sentenza norvegese che dispone una regolamentazione dei rapporti tra padre e figlia. Il mancato riconoscimento in Norvegia della decisione dell'autorità giudiziaria italiana, infatti, preclude qualsiasi iniziativa avanti la Corte europea dei diritti dell'uomo, posto che manca il presupposto del previo esaurimento di tutti i rimedi interni norvegesi.

La massima e costante attenzione al caso e collaborazione è, inoltre, garantita dalle autorità interrogate al fine di sollecitare le autorità norvegesi sia per il ripristino dei rapporti tra padre e figlia, sia per ottenere che vengano svolti gli opportuni accertamenti sulle condizioni psicofisiche della minore.

Il Sottosegretario riconosce un certo irrigidimento da parte delle autorità norvegesi dovuto al clamore che il padre ha dato al caso in manifestazioni pubbliche.

**Altre risposte del Governo**

*Il 26 gennaio, la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Valentina Aprea, risponde all'interrogazione a risposta scritta del 20 ottobre 2003, con la quale il deputato Federico Bricolo (Lega Nord Padania) chiede se nell'ambito del progetto di scolarizzazione di alcuni alunni rom al quale ha aderito la direzione didattica Verona 18, è stato garantito il coinvolgimento delle famiglie degli altri alunni e se sono state rispettate tutte le prescrizioni di legge previste per l'inserimento di bambini extracomunitari, in particolare delle norme in materia sanitaria.*

*Il 23 febbraio, il sottosegretario agli Affari esteri, Mario Baccini, risponde all'interrogazione a risposta scritta presentata il 18 giugno 2003 dalla deputata Giovanna Griffagnini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in merito al comportamento tenuto dall'Ambasciata italiana a Bogotà nei confronti di cittadini italiani richiedenti l'adozione internazionale di bambini colombiani.*

*Il 19 aprile il ministro della Salute, Girolamo Sirchia, risponde alla interrogazione a risposta scritta del 21 luglio 2003, con la quale il deputato Cesare Ercole (Lega Nord Padania) chiede al Governo di riferire in merito all'opportunità di garantire a tutti i soggetti che presentano un deficit dell'ormone della crescita (GH) l'esenzione dal pagamento del ticket per alcune prestazioni necessarie per un attento monitoraggio ma, allo stato, non rientranti nell'esenzione.*

## COMMISSIONI PERMANENTI

## GIUSTIZIA

*Prostituzione*

Nella seduta del 14 gennaio, viene fissato il termine per presentare nuovi emendamenti al disegno di legge<sup>29</sup> adottato dalla Commissione come testo base per la discussione delle proposte<sup>30</sup> che introducono nuove disposizioni in materia di prostituzione.

La discussione prosegue nella seduta del 2 marzo, in cui l'opposizione sottolinea l'aspetto repressivo del testo governativo, che dovrebbe limitarsi a intervenire sui fenomeni dello sfruttamento della prostituzione e dell'approfittamento delle condizioni di povertà. Nella stessa ottica, alcune perplessità emergono dalla previsione di sanzioni per l'esercizio della prostituzione in luoghi pubblici o aperti al pubblico, attuando una indebita ingerenza nella libertà personale dei cittadini e rischiando di rendere il fenomeno difficilmente monitorabile e di peggiorare le condizioni delle prostitute.

Ulteriori dubbi vengono, inoltre, espressi rispetto a quelle proposte emendative volte a estendere alla prostituzione l'obbligo contributivo fiscale, con ciò implicitamente legittimando un rapporto che, per l'ordinamento civilistico, è basato su un negozio illecito, nonché sulla estensione della fattispecie penalistica di cui l'articolo 600 *bis* del codice penale agli atti sessuali compiuti con minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni, in cambio di denaro o di altra utilità, estensione che potrebbe rappresentare un elemento distonico rispetto all'impianto della vigente normativa anche civilistica che, per esempio, prevedendo la possibilità di contrarre matrimonio a partire dai sedici anni di età, ritiene sin da tale età verificata una idonea maturità psicofisica.

Infine, si registra una divisione rispetto alla "zonizzazione" dell'esercizio della prostituzione, in modo da limitarla a quelle zone meno esposte alla frequentazione del pubblico e alla possibilità per i regolamenti condominiali di vietare l'esercizio di prostituzione nei fabbricati destinati a civile abitazione, previsioni che, secondo esponenti dell'opposizione, rischiano di portare alla ghetizzazione.

*Separazione e affido condiviso dei figli*

Nelle sedute del 14 gennaio, 11 febbraio, 24 marzo e 7 aprile, la Commissione prosegue l'esame dei disegni di legge in materia di separazione dei coniugi e affido condiviso dei figli<sup>31</sup>.

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

**30** Ddl C65, Johan Georg Widmann (Minoranze linguistiche, Gruppo misto); ddl C176, Maria Burani Procaccini (Forza Italia); ddl C386, Luca Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; ddl C407, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); ddl C1136, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale); ddl C1355, Tommaso Foti (Alleanza nazionale); ddl C1614 Antonio Soda (Democratici di sinistra - l'Ulivo); ddl C2150 Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; ddl C2222 Luana Zanella, Pier Paolo Cento, Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto); ddl C2323, Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto); ddl C2358, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) e altri; ddl C2359, Carolina Lussana (Lega padana) e altri; ddl C2385, Katia Belillo (Comunisti italiani, Gruppo misto); ddl C2659, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale) e altri; ddl C2985, Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; ddl C4591 di iniziativa popolare.

**31** Ddl C66, Vittorio Tarditi (Forza Italia) e altri, C453, Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), C643, Paolo Lucchese (UDC) e altri, C1268, Enzo Trantino (Alleanza nazionale), C1558, Luigi Vitali (Forza Italia) e altri, C2344, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri, C2233, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo)

Nel corso dell'esame si discute, in particolare, la questione relativa al ruolo del giudice in caso di accordo dei genitori sull'affidamento dei figli, che il testo governativo, secondo l'opposizione, non pare chiarire in modo esaustivo.

#### *Disconoscimento del figlio naturale*

Nelle sedute del 25 marzo e 1° aprile, la Commissione delibera l'abbinamento di due disegni di legge<sup>32</sup> al disegno<sup>33</sup> che introduce nuove disposizioni in materia di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità.

#### AFFARI ESTERI

##### *Violazione dei diritti umani*

Nella seduta del 20 gennaio la Commissione, acquisita la previa intesa con il Presidente della Camera dei deputati, delibera di prorogare il termine per la conclusione dell'indagine conoscitiva sulla violazione dei diritti umani nel mondo al 31 dicembre 2004, la cui scadenza era prevista per il 31 dicembre 2003.

#### BILANCIO

##### *Istruzione*

Nella seduta del 13 gennaio, la Commissione inizia l'esame dello schema di decreto legislativo<sup>34</sup> che definisce le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione, in attuazione della delega conferita al Governo<sup>35</sup>.

Il testo subordina l'anticipo delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia per i bambini che compiono tre anni entro il 28 febbraio 2004, alla disponibilità dei posti e delle risorse finanziarie dei Comuni, nel rispetto dei limiti posti alla finanza comunale dal patto di stabilità. Gli oneri che ne derivano rientrano nella copertura finanziaria prevista dalla legge delega.

Quanto alla generalizzazione dell'offerta formativa, si provvederà nell'ambito delle risorse stanziare annualmente con la legge finanziaria e allo scopo di consentire un'accurata verifica in sede parlamentare della corrispondenza tra le risorse stanziare dalla legge finanziaria e gli oneri derivanti dall'attuazione dei decreti ministeriali cui è demandata tale generalizzazione, gli schemi dei decreti devono essere corredati da apposita relazione tecnica e sottoposti al preventivo parere delle Commissioni parlamentari permanenti competenti anche per i profili finanziari.

Rispetto all'alfabetizzazione informatica e alla lingua inglese, la relazione tecnica allegata al provvedimento, chiarisce che il modello didattico previsto dal decreto legislativo non comporta alcuna espansione oraria dell'attuale tempo scuola e che pertanto non determina maggiori oneri di personale.

---

e altri, C2576, Pierluigi Mantini (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) e altri, C4068, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) e C4027, Andrea Di Teodoro (Forza Italia).

32 Ddl C4076 Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e Vittorio Tarditi (Forza Italia), *Disposizioni in materia di riconoscimento del figlio naturale* e C4412, Daniela Garnerò Santaché (Alleanza nazionale) e altri, *Modifiche al codice civile in materia di tutela dei figli naturali*.

33 Ddl C1858 Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

34 Atto 303 deliberato dal Consiglio dei ministri il 23 gennaio 2004.

35 Delega ex articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

La sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Maria Teresa Armosino, inoltre, precisa che in ordine all'alfabetizzazione informatica gli oneri conseguenti alla formazione del personale docente e all'acquisizione della strumentazione, sono sostenuti con specifiche risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con una quota parte delle risorse finanziarie previste nel fondo di cui alla legge 440/1997<sup>36</sup>. Sottolinea, infine, che la modifica ordinamentale in esame non comporta incremento di spesa, considerato che la nuova e più leggera strutturazione del curriculum consente di compensare le esigenze determinate dalle predette innovazioni.

La discussione, nelle sedute del 14, 20 e 21 gennaio, verte principalmente sui limiti evidenziati dall'opposizione, della copertura finanziaria prevista dalla legge delega e, in seguito ai chiarimenti forniti in merito dal Governo, si conclude con l'approvazione di una proposta di **parere favorevole**.

#### CULTURA

##### *Istruzione*

Nelle sedute del 20 e 21 gennaio, la Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo che definisce le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione, in attuazione della delega conferita al Governo<sup>37</sup>.

Nel corso della discussione emergono rilevanti perplessità in merito alla scelta di determinare direttamente con decreto legislativo le indicazioni nazionali per i piani delle attività educative, alla figura del tutor – che rischia di compromettere la collegialità delle decisioni, introducendo elementi di disparità tra le varie discipline insegnate –, alla riduzione degli organici degli insegnanti – e in particolare di quelli di sostegno – e ai mutamenti del modello pedagogico e didattico del tempo pieno e del tempo prolungato.

Di fronte a tali obiezioni, la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Valentina Aprea, sottolinea come non sia più possibile determinare per legge un unico modello pedagogico e didattico, così come avvenuto nelle precedenti riforme degli ordinamenti. Per queste ragioni il provvedimento in esame conferma, assicura e valorizza ulteriormente la piena autonomia organizzativa e didattica delle scuole e dei docenti, e amplia la libertà di scelta educativa delle famiglie. Fornisce, inoltre, esplicite rassicurazioni evidenziando che la responsabilità didattica resterà collegiale pur in presenza di nuove articolazioni della funzione docente. Il Governo auspica, infatti, che le famiglie e gli studenti ritrovino nella figura del tutor un sicuro punto di riferimento dell'attività educativa collegiale dei docenti e del gruppo-classe, al fine di realizzare da un lato un rapporto più stretto e più significativo tra scuola e famiglia, e dall'altro una reale personalizzazione dei piani di studio a servizio dell'integrazione di ciascun allievo in una vera e propria "comunità di apprendimento".

Al termine della seduta del 21 gennaio, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** così come riformulata dal relatore in seguito alle richieste di modifica emerse nel corso delle audizioni informali e del dibattito.

<sup>36</sup> Legge 18 dicembre 1997, n. 440, *Istituzione del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi*.

<sup>37</sup> Cfr. nota n. 36.

*Educazione motoria*

Nelle sedute del 5 e 10 febbraio, la Commissione procede all'esame e **approva** la risoluzione<sup>38</sup> che tende a valorizzare l'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria assicurando il pieno coinvolgimento, a tal fine, di soggetti realmente competenti in materia e in possesso di professionalità specifica, quali sono i laureati in scienze motorie e sportive e i loro equiparati. Il provvedimento, in particolare, richiede che tali figure siano utilizzate nelle scuole con funzioni di consulenza, così da garantire un idoneo insegnamento dell'educazione motoria e sportiva.

La sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca Valentina Aprea, ricorda che la legge 28 marzo 2003, n. 53 prevede la definizione dei piani di studio personalizzati che, nel rispetto dell'autonomia scolastica, contengono un nucleo fondamentale omogeneo su base nazionale, che rispecchia la cultura, le tradizioni e le identità nazionali. In attesa dell'adozione degli appositi regolamenti, il decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione prevede una fase transitoria che consente di dare avvio alla riforma, attraverso l'adozione di assetti pedagogici, didattici e organizzativi coerenti con le linee generali del nuovo sistema riformato, contenuti nelle indicazioni nazionali per i piani personalizzati allegate al medesimo decreto legislativo.

Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, rileva che nelle suddette indicazioni, tra gli obiettivi specifici di apprendimento rientra quello concernente il "corpo, movimento e salute". Analogamente, per quel che attiene la scuola primaria, le scienze motorie sportive sono espressamente comprese tra le attività educative e didattiche finalizzate alla realizzazione di quegli obiettivi specifici di apprendimento precisati nelle indicazioni nazionali. Assicura, infine, che la materia della risoluzione sarà tenuta in debita considerazione dal Governo, in sede di predisposizione delle norme regolamentari concernenti l'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio.

## AFFARI SOCIALI

*Procreazione medicalmente assistita*

Nelle sedute del 13, 14 e 15 gennaio inizia l'esame della testo unificato approvato dalla Camera e successivamente modificato dal Senato in materia di procreazione medicalmente assistita<sup>39</sup>. Nonostante l'esame abbia per oggetto le modifiche apportate al testo approvato dal Senato che riguardano gli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento la cui decorrenza è stata spostata dal 2002 al 2004, la discussione verte sull'opportunità di rivedere il testo nel merito.

**38** 7-00367 Paolo Santulli (Forza Italia), *Potenziamento dell'educazione motoria nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria*.

**39** Testo unico risultante dalle proposte di legge C47 Giancarlo Giorgetti (Lega Nord Padania); C147 Alessandro Cè (Lega Nord Padania) e altri; C156 Maria Burani Procaccini (Forza Italia); C195 Laura Cima (Misto, Verdi - l'Ulivo); C406 Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); C 562 Giuseppe Molinari (Margherita, DL - l'Ulivo); C639 Paolo Lucchese (UDC) e altri; C676 Ugo Martinat (Alleanza nazionale) e altri; C762 Angela Napoli (Alleanza nazionale); C1021 Antonio Serena (Misto); C1775 Maura Cossutta (Misto, Comunisti italiani) e altri; C1869 Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2042 Giuseppe Palombo (Forza Italia) e altri; C2162 Elettra Deliana (Rifondazione comunista) e altri; C2465 Renzo Patria (Forza Italia) e altri; C2492 Andrea Di Teodoro (Forza Italia), approvato dalla Camera dei deputati e modificato dal Senato della Repubblica.

In particolare, numerose critiche da parte dell'opposizione ricadono sul divieto per la donna di revoca del consenso all'impianto dell'ovulo dopo la sua fecondazione, ferma restando la possibilità di interruzione della gravidanza, soprattutto nel caso di embrione malformato, sul divieto assoluto di crioconservazione degli embrioni che comporta pratiche mediche suscettibili di essere lesive della salute della donna e sul divieto di fecondazione eterologa.

Rispetto alla copertura finanziaria, l'opposizione evidenzia, inoltre, come le modifiche apportate dal Senato abbiano determinato una rilevante diminuzione delle risorse.

Al termine della seduta del 15 gennaio, respinti gli emendamenti presentati al testo dall'opposizione, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore a **riferire favorevolmente** all'Assemblea in merito al provvedimento in esame.

#### *Mutilazioni genitali femminili*

Nella seduta del 21 gennaio le Commissioni affari sociali e giustizia riunite deliberano di adottare come testo base per la discussione in materia di divieto delle pratiche di mutilazioni sessuali<sup>40</sup> quello elaborato dal Comitato ristretto.

Nelle successive otto sedute proseguono la discussione sugli emendamenti presentati al testo e il 25 marzo deliberano di conferire mandato ai relatori a **riferire favorevolmente** in Assemblea sul provvedimento emendato.

#### *Mortalità fetale e neonatale*

Essendosi concluse le audizioni del Comitato ristretto che hanno fornito elementi conoscitivi utili per il proseguimento dell'esame del disegno di legge<sup>41</sup> che introduce una nuova disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome da morte improvvisa del lattante e di morte inaspettata del feto, la Commissione, nella seduta del 27 gennaio, fissa il termine per la presentazione degli emendamenti.

Nelle successive sedute del 3 febbraio e del 20 aprile inizia l'esame degli emendamenti presentati.

#### *Tutela della salute del neonato*

Nella seduta del 29 aprile 2004, la Commissione prosegue la discussione dei disegni di legge in materia di assistenza alla nascita e di tutela della salute del neonato<sup>42</sup> e adotta un testo base per il seguito dell'esame.

---

**40** Ddl C 150, Alessandro Cè (Lega Nord federazione padana) e altri; C3282, Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3867, Giulio Conti (Alleanza nazionale); C3884, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale); C4204, Domenico Di Virgilio e Giuseppe Palumbo (Forza Italia), *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*.

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

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

Il testo prevede, in particolare, che la partoriente abbia accanto il proprio medico o l'ostetrica di fiducia, che sia una équipe specialistica che ha seguito la donna a valutare l'opportunità del parto in casa. Stabilisce, inoltre, che, nel momento in cui le condizioni di fattibilità del parto a domicilio, esso deve essere riferito a strutture pubbliche o sanitarie accreditate di secondo o terzo livello, che il rimborso delle strutture sanitarie previsto per i parti vaginali sia equiparato a quello previsto per i parti cesarei e che, per compensare gli oneri economici che derivano alle famiglie dallo svolgimento del parto al proprio domicilio, le aziende sanitarie corrispondano a esse su richiesta e presentazione di parcelle di onorari, una somma massima corrispondente al relativo DRG (Diagnosis Related Groups, Raggruppamenti omogenei di diagnosi).

#### *Vaccinazioni obbligatorie*

Nelle sedute del 28 gennaio e 25 febbraio, alla quale partecipa il sottosegretario di Stato alla Salute Cesare Corsi, la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge<sup>43</sup> che introduce modifiche alla disciplina vigente<sup>44</sup> in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie.

La Commissione approva l'articolo aggiuntivo presentato dalla relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale) volto a provvedere alla copertura dei maggiori oneri recati dal provvedimento derivanti dalla soppressione dei termini per la presentazione delle domande per la fruizione dei benefici previsti dal sistema vigente. Non essendo invece possibile quantificare le spese derivanti dall'estensione dei benefici della legge richiamata alle ulteriori categorie di aventi diritto, si prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze provveda al monitoraggio dell'attuazione dello stesso articolo aggiuntivo ai fini della copertura degli ulteriori oneri recati dal provvedimento.

La Commissione approva altresì due ulteriori emendamenti presentati dalla stessa relatrice.

---

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

**44** Legge 25 febbraio 1992, n. 210, *Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati.*

## Governo italiano

### CONSIGLIO DEI MINISTRI

#### ATTIVITÀ LEGISLATIVA

##### *Scuola*

Il 23 gennaio il Consiglio dei ministri approva, su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica Letizia Moratti, un decreto legislativo<sup>45</sup> relativo al funzionamento della scuola dell'infanzia (triennale) e del primo ciclo dell'istruzione: scuola primaria (quinquennale) e scuola secondaria di primo grado (triennale). Con il decreto è ampliata la fascia d'età delle bambine e dei bambini che accedono alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria e rimodulato il monte ore annuale delle attività educative. L'inglese diventa la prima lingua comunitaria da insegnare agli allievi della scuola primaria mentre nella scuola secondaria di primo grado sarà insegnata una seconda lingua dell'Unione europea e saranno possibili piani di studio personalizzati, comprendenti lo studio dell'informatica fin dalla prima classe della scuola primaria e l'alfabetizzazione tecnologica fino al termine del primo ciclo.

### MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

#### ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

##### *Bambini soldato*

Il 21 gennaio il Ministero degli affari esteri propone alla Presidenza irlandese di turno dell'Unione europea la presentazione di un progetto di attuazione delle *Linee guida dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati*. Tali Linee guida, approvate dal Consiglio dei ministri della UE nel dicembre 2003 su impulso della Presidenza italiana, prevedono una serie di iniziative dirette ad affrontare il problema dello sfruttamento dei bambini soldato attraverso misure di contrasto, prevenzione e riabilitazione delle vittime.

##### *Traffico di esseri umani*

Il 23 febbraio il Ministero degli affari esteri promuove la stesura di un piano d'azione Unione europea-Africa per la lotta contro il traffico di esseri umani, in particolare di donne e bambini. Questo progetto prevede una serie di iniziative congiunte tra Paesi europei e Paesi africani in materia di assistenza e protezione alle vittime, armonizzazione delle legislazioni, raccolta e scambio di dati sul traffico, coordinamento nell'esecuzione di provvedimenti giudiziari diretti a punire gli abusi. Il piano è stato finalizzato e verrà adottato in occasione del prossimo vertice Unione europea-Africa.

<sup>45</sup> Decreto legislativo emanato dal Presidente della Repubblica il 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 59*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 2 marzo 2004, n. 51.

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA****ATTIVITÀ LEGISLATIVA****Atti normativi approvati**

Decreto 24 febbraio 2004, n. 91, del Ministro della giustizia, *Regolamento recante modalità di attuazione e organizzazione della banca di dati relativa ai minori dichiarati adottabili, istituita dall'articolo 40 della legge 28 marzo 2001, n. 149*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 9 aprile 2004, n. 84

**MINISTERO DELL'INTERNO****ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA***Sfruttamento sessuale*

Il 29 gennaio si conclude l'operazione di polizia denominata *Vie libere* svoltasi in 30 Province e 16 Regioni italiane. L'obiettivo principale delle forze dell'ordine è stata la lotta alla tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione di donne e minori.

*Sicurezza stradale*

Il 7 aprile, giornata mondiale della sicurezza stradale, la Polizia di Stato è stata impegnata su tutto il territorio nazionale in servizi straordinari di vigilanza, con largo uso della tecnologia, per contrastare le violazioni più pericolose, tra le quali la guida in stato di ebbrezza da alcol o da sostanze stupefacenti, la circolazione sulle corsie d'emergenza, il superamento dei limiti di velocità e il sorpasso azzardato. Inoltre, tutte le sezioni di Provincia della stradale hanno organizzato la giornata degli "uffici aperti", invitando le scolaresche, gli insegnanti, i genitori e le comunità religiose a visitare le proprie strutture.

Anche il sito Internet della Polizia ha offerto il suo contributo dedicando ampio spazio all'argomento e pubblicando la mappa dei nuovi 14 "sorpasometri" e una sezione dedicata ai giovani che devono prendere il patentino per i ciclomotori.

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA****ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA***Educazione scientifica*

Il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, interviene a Parigi il 29 e il 30 gennaio, alla riunione del Comitato per la politica scientifica e tecnologica, al quale partecipano i ministri della Ricerca e della tecnologia dei trenta Paesi aderenti all'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). Lo scopo dell'incontro è quello di favorire uno scambio di idee al mas-

simo livello sui temi principali della politica scientifica e tecnologica. L'Italia avanza all'OCSE la proposta di rendere più attrattiva la scienza nel sistema educativo, migliorando la qualità della didattica attraverso una formazione mirata e costantemente aggiornata degli insegnanti e introducendo l'utilizzo di nuovi media interattivi, quali il canale satellitare "web spazio" realizzato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in collaborazione con l'Agenzia spaziale italiana, in modo da rendere gli studenti protagonisti di esperienze dirette. La proposta italiana viene accolta con favore e recepita nel comunicato ufficiale finale del vertice ministeriale OCSE.

#### *Formazione permanente*

Il 29 aprile Grazia Bellini e Lino Lacagnina, presidenti del Comitato centrale AGESCI, Associazione guide e scouts cattolici italiani, firmano il nuovo protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Il protocollo mira a identificare possibili aree di progetto per sviluppare forme di collaborazione tra istituzioni scolastiche e AGESCI e promuovere iniziative di collaborazione ai fini della formazione permanente dei docenti. Tra gli ambiti di intervento del protocollo la tutela ambientale e del territorio, la sensibilizzazione della protezione civile e l'educazione alla solidarietà.

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

### ATTIVITÀ LEGISLATIVA

#### *Atti normativi approvati*

Decreto 30 ottobre 2003 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, *Riparto fra le regioni del Fondo per gli asili nido istituito all'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, al fine di favorire lo sviluppo del sistema dei servizi per la prima infanzia*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 15 marzo 2004, n. 62

Decreto 28 novembre 2003 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, *Disposizioni attuative dell'art. 21 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in merito alla corresponsione dell'assegno per ogni figlio secondo od ulteriore per ordine di nascita*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 26 gennaio 2004, n. 20

## Corte di cassazione\*

### *Violazione degli obblighi di assistenza familiare*

Con sentenza n. 14965 del 12 febbraio 2004<sup>46</sup> la Sezione VI penale della Corte di cassazione afferma che, fermi restando gli obblighi in sede civile, non costituisce reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare l'inadempimento del provvedimento del giudice civile che fissa l'entità dell'assegno di mantenimento, laddove non sia accertato lo stato di bisogno dell'avente diritto alla somministrazione dei mezzi indispensabili per vivere. La configurabilità del reato di cui all'art. 570, comma 2 n. 2 cp va vista soltanto in relazione alla situazione fattuale oggettiva che deve evidenziare la violazione dell'obbligo legale di non fare mancare i mezzi di sussistenza a chi può pretenderli dal soggetto obbligato. Il provvedimento del giudice civile non fa stato nel giudizio penale né in ordine alle condizioni economiche del coniuge obbligato, né per ciò che riguarda lo stato di bisogno dell'avente diritto ai mezzi di sussistenza, circostanze queste che devono essere accertate in concreto. La nozione di stato di bisogno quale presupposto della fattispecie criminosa, prosegue la Corte, va infatti identificato in ciò che è esattamente indispensabile alla vita – a prescindere dalle condizioni sociali o di vita pregressa dell'avente diritto – come il vitto, l'abitazione, i canoni per le utenze indispensabili, l'assistenza sanitaria, le spese per l'istruzione, il vestiario, diversamente da quanto avviene in sede civile dove si ricorre ai concetti di mantenimento e di alimenti che hanno portata più ampia. Alla luce di tali principi, non può affermarsi una coincidenza tra inadempimento civilistico e sussistenza del reato se la condotta dell'agente non è tale da non garantire le esigenze vitali del beneficiario.

---

\* Rassegna di provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.  
46 Sentenza depositata il 27 marzo 2004.

## Altri organismi istituzionali

### **AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

#### *Carta dei diritti per i minori su Internet*

Il Consiglio nazionale degli utenti costituito presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, presieduto dal presidente della Corte costituzionale Cesare Mirabelli, predispose il 3 febbraio una "carta dei diritti" dei minori su Internet.

Costituita da nove capitoli, la Carta si richiama ai principi enunciati dalla Costituzione e dai trattati internazionali; nel documento vengono evidenziate le potenzialità di Internet per la crescita e lo sviluppo del fanciullo, ma viene anche sottolineata la necessità di una assunzione di responsabilità da parte di tutti gli interlocutori, dalla famiglia alla scuola, dalle istituzioni ai fornitori di servizi nella rete.

### **COMITATO TV E MINORI**

#### *Tutela dei minori*

Il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori, approva nella seduta del 27 gennaio 2004 una raccomandazione con la quale, richiamandosi agli interventi in precedenza espletati, si appella al senso di responsabilità dei pubblicitari, degli inserzionisti e delle emittenti al fine di evitare la diffusione di pubblicità televisiva contenente immagini e situazioni di violenza.

### **COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI**

#### *Accordi bilaterali*

Il 22 marzo viene effettuato lo scambio degli strumenti di ratifica dell'accordo Italia-Vietnam in materia di adozioni internazionali da parte delle autorità competenti.

#### *Albo enti autorizzati*

Il giorno 8 aprile la Commissione pubblica alcune delibere significative riguardanti le modifiche all'albo degli enti autorizzati.

#### *Linee guida*

Il 17 dicembre 2003<sup>47</sup>, la Commissione per le adozioni internazionali aggiorna le linee guida 2003. Con questo nuovo documento la Commissione tende a indirizzare l'attività degli enti autorizzati nell'ottica di una maggiore e più completa formazione e informazione delle coppie, in sintonia e in aggiunta al lavoro di approfondimento e preparazione svolto, in una fase precedente, dai servizi territoriali. L'ente autorizzato è tenuto ad assicurare che anche il minore adottando sia adeguatamente preparato dalle competenti autorità straniere all'incontro con la coppia adottiva e che a quest'ultima siano date informazioni adeguate in merito alla condizione fisica e psicologica del bambino. La Commissione auspica, inoltre, che l'attività degli enti autorizzati e

<sup>47</sup> Deliberazione n. 172 del 17 dicembre 2003, *Approvazione del documento recante "Aggiornamento 2004 delle linee guida 2003"*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 16 gennaio 2004, n. 12.

di quelli che intendono chiedere l'autorizzazione sia indirizzata verso Paesi sui quali finora poco si è interagito, quali i Paesi asiatici e africani. Considerati i problemi sorti con le autorità straniere a causa del mancato invio delle relazioni postadozione da parte delle coppie, la Commissione invita gli enti a chiedere alle coppie uno specifico impegno, nei confronti della Commissione stessa. Rispetto alla prassi di alcuni tribunali per i minorenni di dare indicazioni specifiche per il miglior incontro, la Commissione ricorda che tali indicazioni, per espressa disposizione di legge, devono essere rispettate e invita gli enti a sollecitare la coppia a presentare presso il competente tribunale per i minorenni, entro e non oltre un mese dalla fine del corso, un'istanza per la modifica delle indicazioni contenute nel decreto di idoneità, laddove avessero maturato la consapevolezza di problematiche fino ad allora sconosciute, a cui consegue una più ampia disponibilità nella realizzazione del progetto adottivo. Infine, allo scopo di assicurare un migliore coordinamento tra i procedimenti di adozione internazionale e quelli di adozione nazionale, gli enti sono tenuti a comunicare al tribunale per i minorenni presso il quale o presso i quali la coppia abbia dato disponibilità per l'adozione nazionale, l'avvenuto abbinamento in sede internazionale.

### **GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

#### *Tutela della privacy*

Con le circolari del 12 marzo e del 9 aprile 2004, il Garante per la protezione dei dati personali interviene contro alcune violazioni compiute dalla stampa rispetto ai diritti di minori coinvolti in fatti di cronaca. Con provvedimento d'urgenza, il Garante vieta a diversi editori e direttori di quotidiani, nazionali e locali, l'ulteriore diffusione di informazioni relative a bambini vittime di gravi episodi di cronaca, sottolineando che l'esercizio legittimo del diritto di cronaca deve tener conto, oltre che del codice sulla privacy, delle norme che riguardano sia i diritti dei minori, sia i diritti delle vittime di violenze sessuali, in un quadro di pieno rispetto del fondamentale principio di dignità delle persone.

### **INPS**

#### *Assegni familiari*

Il 5 gennaio l'INPS emana una circolare nella quale vengono rivalutati per l'anno 2004, sia i limiti di reddito familiare ai fini della cessazione o riduzione della corresponsione degli assegni familiari e delle quote di maggiorazione di pensione, sia i limiti di reddito mensili per l'accertamento del carico ai fini del diritto agli assegni stessi.

#### *Congedi parentali*

Il 17 febbraio l'INPS emana una circolare contenente chiarimenti sul congedo parentale in caso di adozione o di affidamento. La circolare stabilisce che l'indennità per congedo parentale è erogabile, in caso di adozione e affidamento, indipendentemente dalle condizioni di reddito, fino al compimento dei 6 anni di età del bambino adottato/affidato per complessivi 6 mesi.

La circolare stabilisce anche i criteri per l'indennizzabilità del periodo di congedo parentale dopo il compimento dei 6 anni di età del bambino.

## Regioni\*

Le leggi regionali qui segnalate sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

### REGIONE ABRUZZO

#### *Disagio giovanile*

Con delibera del 28 novembre 2003<sup>48</sup> la Giunta regionale approva il progetto pilota del 31 ottobre 2003<sup>49</sup> concernente la sperimentazione dello sport come forma di prevenzione al problema del disagio giovanile e affida alla Comunità montana del Vomano, Fino e Piomba (Teramo) la realizzazione del progetto autorizzando il Servizio sport a effettuare l'impegno della spesa per la realizzazione dello stesso. Lo scopo dell'intervento è quello di individuare nell'attività sportiva praticata correttamente uno strumento efficace in grado di costruire nei giovani una personalità matura, capace di autogestirsi e di orientare positivamente le proprie energie verso specifiche finalità perseguite in un contesto di confronto e incontro con gli altri. A tal fine, la Regione integra varie strutture formative ed educative, affiancando un servizio di sostegno alle strutture dello sport che perseguono obiettivi come quello di riconoscere il disagio giovanile, sviluppare incontri formativi con le famiglie e lo staff professionale di strutture sportive per informare sull'età evolutiva e sulle dinamiche relazionali di gruppo, realizzare colloqui con i giovani sui pericoli di condotte devianti quali l'assunzione di droghe, migliorare le prestazioni sportive attraverso processi "motivazionali", di "focalizzazione dell'obiettivo" e della "percezione del senso di autoefficacia".

#### *Servizio di psicologia scolastica*

Con legge regionale del 23 gennaio<sup>50</sup> il Consiglio regionale istituisce il servizio di psicologia scolastica, configurato come l'insieme coerente di attività psicologiche, integrate e coordinate tra loro, relative alle tematiche e problematiche proprie del mondo della scuola. Il servizio intende contribuire al miglioramento della vita scolastica e supportare istituzioni scolastiche e famiglie svolgendo attività di consulenza e di sostegno ai docenti, agli alunni e ai genitori, promovendo un clima collaborativo all'interno della scuola e tra scuola e famiglia e sostenendo studi sui fenomeni di abbandono e insuc-

\* Rassegna dei principali atti normativi approvati e/o pubblicati nei bollettini regionali nel periodo in esame.

**48** Delibera Giunta regionale del 28 novembre 2003, n. 1080, *Deliberazione della Giunta regionale n. 937, del 31-10-2003. Progetto pilota per la prevenzione del disagio giovanile attraverso l'integrazione di attività educative e sportive. Approvazione linee di indirizzo*, pubblicata in BUR del 28 gennaio 2004, n. 10 speciale.

**49** Delibera Giunta Regionale del 31 ottobre 2003, n. 937, Azione n. 6 "Sperimentazione in alcuni ambiti Territoriali particolarmente esposti a nuove forme di disagio giovanile. Progetto pilota per la prevenzione del disagio giovanile attraverso l'integrazione delle attività educative e sportive. Linee d'indirizzo", pubblicata in BUR del 28 gennaio 2004, n. 10 speciale.

**50** Legge regionale del 23 gennaio 2004, n. 3, *Istituzione del servizio di psicologia scolastica*, pubblicata in BUR dell'11 febbraio 2004, n. 1 straordinario.

cesso scolastico. Il servizio prevede convenzioni tra psicologi con specifiche competenze, iscritti al relativo ordine professionale e reti di scuole che ne facciano richiesta.

### *Adozione*

Con delibera del 13 febbraio<sup>51</sup> la Giunta regionale approva le modifiche e le integrazioni al protocollo operativo e metodologico per i rapporti fra i servizi locali, il Tribunale per i minorenni e gli enti autorizzati ai fini dell'adozione internazionale e nazionale, che si sono rese necessarie per adeguarlo alla nuova organizzazione regionale dei servizi per le adozioni definita con precedente deliberazione del Consiglio regionale del 3 agosto 2001<sup>52</sup> (ormai obsoleta per le modifiche apportate alla legge 184/1983 con la legge 476/1998 che ratifica la Convenzione dell'Aja del 1993 in materia di adozione internazionale). Il Protocollo operativo si propone di stabilire le modalità di collaborazione tra le équipes territoriali, la Regione, gli enti autorizzati di cui all'art. 39 *ter* della legge 476/1998 citata e l'autorità giudiziaria minorennile allo scopo di promuovere una rete efficiente fra loro, di dare omogeneità agli interventi professionali più frequenti – psicologici e di servizio sociale –, di fornire criteri e indicatori che facilitino una rilevazione organica delle situazioni personali, familiari e del contesto socioambientale al fine di produrre una documentazione precisa per il tribunale per i minorenni e, nel caso dell'adozione internazionale, anche per l'ente autorizzato. Per realizzare questo scopo, la Giunta scompone il percorso adottivo in fasi<sup>53</sup> e per ognuna esplicita gli obbiettivi, le competenze, le responsabilità dei soggetti coinvolti e le procedure da porre in essere suggerendo gli strumenti utili per dare piena attuazione alle finalità della legge.

## **REGIONE CALABRIA**

### *Politiche per la famiglia*

Con legge del 2 febbraio<sup>54</sup> la Regione riconosce e sostiene come soggetto sociale essenziale la famiglia fondata sul matrimonio in qualità di istituzione primaria per la nascita, la cura e l'educazione dei figli e per l'assistenza ai suoi componenti. Ai fini degli interventi la legge considera il concepito componente della famiglia e detti interventi sono estesi anche alle persone unite da vincoli giuridici di parentela, adozione o affinità. La Regione, promuovendo tale servizio pubblico alla famiglia, attua iniziative volte a tutelare la vita in tutte le sue fasi (con particolare attenzione alla gestante, al periodo prenatale, all'infanzia) e a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono lo sviluppo della persona nella famiglia (famiglie con difficoltà abitative e della salute, famiglie con disabili, monogenitoriali, con an-

<sup>51</sup> Giunta regionale, delibera del 13 febbraio 2004, n. 72, *Approvazione protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriali per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale. Modifica delle D.G.R. n. 1672 del 14.12.2000 e n. 943 del 17.10.2001*, pubblicata in BUR del 24 marzo 2004, n. 30 speciale.

<sup>52</sup> Consiglio regionale, delibera del 3 agosto 2001, n. 44/12.

<sup>53</sup> Le fasi sono: informazione, preparazione, indagine per l'idoneità, incontro con il minore, adozione e affido preadottivo.

<sup>54</sup> Legge regionale del 2 febbraio 2004, n. 1, *Politiche regionali per la famiglia*, pubblicata in BUR del 31 gennaio 2004, n. 2, supplemento straordinario n. 2 del 5 febbraio 2004.

ziani conviventi non autosufficienti ecc.) e che si frappongono alla realizzazione della volontà di procreare, anche al fine di prevenire l'aborto<sup>55</sup>. A questo fine la Regione si impegna a potenziare i servizi socioeducativi, la ricettività degli asili nido, a concedere interventi finanziari stabilendo i criteri idonei a rilevare e valutare la povertà economica e in genere le situazioni di deprivazione materiale e sociale. Tra le iniziative, oltre a quelle specifiche per i minori, i giovani e gli anziani sono da segnalare i cosiddetti "sportelli famiglia" presso i Comuni – con funzioni di attività di prevenzione degli stati di disagio – e gli sportelli di consulenza giuridica.

### REGIONE EMILIA-ROMAGNA

#### *Servizi educativi*

Con legge del 14 aprile<sup>56</sup> il Consiglio regionale – modificando la legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1, *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia* – stabilisce i criteri generali per la realizzazione, la gestione, la qualificazione, il controllo dei servizi educativi per la prima infanzia, pubblici e privati, nel riconoscimento del diritto di scelta del genitore con rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico e degli standard essenziali stabiliti dalla legge dello Stato.

### REGIONE LOMBARDIA

#### *Politiche per la famiglia*

Con delibera del 27 febbraio<sup>57</sup> la Giunta regionale stabilisce le modalità esecutive per la realizzazione degli interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, in attuazione degli articoli 4 comma 2 e 5 comma 1 della legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23, *Politiche regionali per la famiglia*, che prevedono i contributi regionali per i progetti innovativi. In particolare richiama: iniziative quali i nidi famiglia, le banche del tempo, l'auto-mutuo aiuto e le iniziative di promozione dell'associazionismo familiare e di sensibilizzazione delle famiglie in riferimento ai loro compiti sociali ed educativi e che evidenzino il ruolo della famiglia nella prevenzione del disagio e dei fattori sociali di rischio.

### REGIONE MARCHE

#### *Servizi sociali*

Con Regolamento regionale del 25 febbraio<sup>58</sup> la Giunta definisce i requisiti funzionali, strutturali e organizzativi nonché le procedure e le modalità per il rilascio

**55** Secondo quanto previsto dalla legge del 22 maggio 1978, n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*.

**56** Legge regionale del 14 aprile 2004, n. 8, *Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1 recante "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia"*, pubblicata in BUR del 15 aprile 2004, n. 49.

**57** Giunta regionale, delibera del 27 febbraio 2004, n. 7/16573, *Modalità attuative per la realizzazione degli interventi innovativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, ai sensi dell'art. 4, comma 2 e dell'art. 5, comma 1 della l.r. 6 dicembre 1999 n.23 "Politiche regionali per la famiglia" - Anno 2004*, pubblicata in BUR del 2 marzo 2004, n. 1 supplemento straordinario.

**58** Giunta regionale, regolamento regionale del 25 febbraio 2004, n. 1, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, pubblicato in BUR del 18 marzo 2004, n. 28.

dell'autorizzazione all'esercizio delle strutture (sia di quelle nuove sia di quelle già operanti) e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale che svolgono attività socioassistenziale e sociosanitaria in base ai requisiti specifici delle singole tipologie definite nella legge regionale del 6 novembre 2002<sup>59</sup> per l'accoglienza dei minori come la comunità familiare, la comunità educativa, quella di pronta accoglienza e le comunità alloggio per adolescenti. La Regione, per favorire l'efficacia delle prestazioni sociosanitarie utili a soddisfare le necessità assistenziali dei soggetti destinatari, organizza l'erogazione delle prestazioni attraverso la valutazione del bisogno, la definizione di un piano di lavoro integrato e personalizzato e valutando periodicamente i risultati ottenuti.

### REGIONE MOLISE

#### *Adozione e affidamento*

Con legge regionale del 26 aprile<sup>60</sup> la Regione Molise – nel rispetto dell'ordinamento giuridico nazionale e internazionale – offre alle coppie di coniugi che dichiarano la propria disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero, forme di sostegno e assistenza che vengono garantite sia nella fase di preparazione all'adozione sia durante il periodo successivo. Al fine di garantire tale sostegno la Regione, fra l'altro, adotta linee guida operative, fornisce gli strumenti d'informazione sulle procedure giudiziarie, sulle attività dei servizi e sui requisiti necessari per gli affidamenti e le adozioni; organizza e promuove – in attuazione dell'articolo 1, comma 3 della legge 184/1983 – corsi di preparazione e di aggiornamento professionale per gli operatori sociali e per le famiglie e le persone che desiderano avere in affidamento o in adozione minori. Per consentire lo svolgimento di queste attività la Regione istituisce un gruppo di sostegno psicologico e sociale composto da operatori degli enti locali, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e di centri privati convenzionati.

### REGIONE PIEMONTE

#### *Servizi sociali*

Con legge regionale dell'8 gennaio<sup>61</sup>, in attuazione alla legge 328/2000 di riforma dei servizi sociosanitari, si disciplinano e riordinano gli interventi e il servizio pubblico in materia sociale e assistenziale, assicurando alle persone e alle famiglie interventi finalizzati a garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la tutela dei soggetti più fragili nonché prevenendo, eliminando o riducendo le condizioni di disagio sociale – a carico sia dei singoli sia delle famiglie – derivanti da inadeguatezza di reddito, non autosufficienza, mancato inserimento della persona nel contesto familiare, sociale, scolastico e lavorativo. Il sistema integrato dedica una particolare attenzione alle poli-

<sup>59</sup> Legge regionale 6 novembre 2002, n. 20, *Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.*

<sup>60</sup> Legge regionale del 26 aprile 2004, n. 9, *Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella regione Molise*, pubblicata in BUR del 30 aprile 2004, n. 9.

<sup>61</sup> Legge regionale dell'8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*, pubblicata in BUR del 15 gennaio 2004, n. 2.

tiche per la tutela materno-infantile indicando, oltre alle attività di sostegno alla genitorialità in generale, i servizi socio educativi per l'infanzia e l'adolescenza, i centri di ascolto per gli adolescenti, i servizi d'intervento educativo-terapeutico per i minori e le loro famiglie, quelli per l'adozione e l'affidamento familiare e i servizi finalizzati all'accoglienza per i minori stranieri non accompagnati.

## REGIONE PUGLIA

### *Politiche per la famiglia*

Con legge regionale del 2 aprile<sup>62</sup> il Consiglio approva la legge quadro per la famiglia, promuovendo il servizio pubblico integrato per favorire e valorizzare lo svolgimento delle funzioni della famiglia. La legge indica gli obiettivi che si prefigge e gli strumenti per realizzarli quali: programmi tesi a eliminare ostacoli di tipo economico e sociale che impediscono la nascita e lo sviluppo di nuovi nuclei familiari; predisposizione di specifici piani di sostegno, anche personalizzati di aiuto psicologico, a fronte di situazioni disagiate, al fine di prevenire e rimuovere le cause che potrebbero indurre le donne all'interruzione di gravidanza. La Regione promuove, inoltre, l'erogazione di specifici contributi, favorisce la natalità mettendo a disposizione interventi per la cura della sterilità, promuove le attività finalizzate al sostegno dei minori orfani abbandonati e di quelli che abbiano subito maltrattamenti e abusi; in particolare, viene istituito l'Osservatorio permanente sulle famiglie e le politiche della famiglia che, fra l'altro, ha il compito di studiare e analizzare le situazioni di disagio e di violenza intrafamiliare. La Regione, al fine di prevenire il disadattamento dei bambini che vivono in famiglie molto numerose o monoparentali, prevede la realizzazione di forme di autoorganizzazione familiare svolte senza fini di lucro come i "nidi famiglia" per la cura di bambini da zero a tre anni.

## REGIONE TOSCANA

### *Diritti dei minori*

Con la delibera del Consiglio regionale del 23 dicembre 2003<sup>63</sup> la Regione Toscana approva il piano d'azione *Diritti dei minori*, il piano d'azione *Inclusione sociale e contrasto della povertà* e destina una quota del Fondo sociale ai Comuni con oltre 30 mila abitanti per la realizzazione dei soli interventi volti a favorire l'inclusione sociale e contrastare la povertà secondo i criteri indicati nel relativo piano d'azione, dato che l'approvazione del piano d'azione *Diritti dei minori* non comporta oneri specifici a esso correlati. Con questa delibera la Giunta ha altresì deciso di considerare tali piani d'azione come atti integrativi del *Piano integrato sociale regionale 2002-2004*<sup>64</sup> e ha disposto che gli enti locali provvedano a conformare i

<sup>62</sup> Legge regionale del 2 aprile 2004, n. 5, *Legge quadro per la famiglia*, pubblicata in BUR del 2 aprile 2004, n. 40.

<sup>63</sup> Consiglio regionale, delibera del 23 dicembre 2003, n. 238, *Modifica dell'allegato A alla deliberazione del Consiglio regionale 24 luglio 2002, n. 122. Approvazione del Piano d'Azione "Diritti dei minori" e del Piano d'Azione "Inclusione sociale e contrasto della povertà"*, pubblicata in BUR dell'11 febbraio 2004, n. 6, parte seconda, supplemento n. 21.

<sup>64</sup> Consiglio regionale, delibera del 24 luglio 2002, n. 122, *Piano Integrato Sociale Regionale 2002-2004*.

piani di zona ai piani d'azione in oggetto. La delibera ha dato notevole rilevanza alle azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza prevedendo azioni rivolte a minori che si trovino in difficoltà (e alle loro famiglie che devono essere sostenute per essere poste in condizione di adempiere il loro ruolo) e azioni finalizzate alla prevenzione delle situazioni di crisi e al contrasto della povertà. Tra le scelte organizzative si trova l'indicazione di costituzione di un fondo di solidarietà per sostenere le situazioni di minori che necessitano di provvedimenti degli organi giudiziari e la creazione della figura del responsabile di zona. Sono concretamente programmate varie tipologie di intervento a seconda delle varie situazioni quali l'assistenza domiciliare, i sostegni alle famiglie di origine di minori in affido, i servizi di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personale e familiare.

### REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE

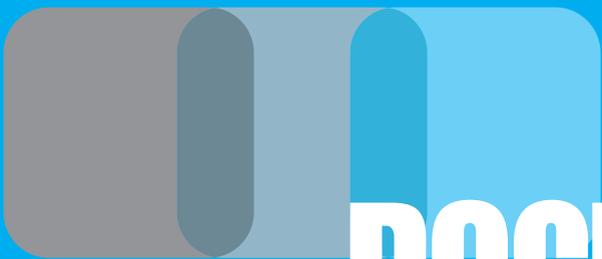
#### *Servizi sociali*

Con delibera del 22 dicembre 2003<sup>65</sup> la Giunta provinciale approva un regolamento che definisce la tipologia dei servizi sociopedagogici per i minori, disciplina i requisiti minimi strutturali (edilizi, ambientali e quelli del personale) che questi devono avere ai fini dell'autorizzazione al funzionamento sul territorio della Provincia di Bolzano e ne detta le modalità per la determinazione dei costi. Le tipologie dei servizi intesi come "strutture residenziali" (le comunità alloggio e le comunità di tipo familiare / casa famiglia) hanno finalità educative e assistenziali volte alla supplenza temporanea del nucleo familiare, mentre le "residenze assistite" (strutture semiresidenziali e centro diurno) hanno finalità di supporto educativo e assistenziale volte al sostegno del minore durante un periodo definito della giornata, garantendo anche l'erogazione del pasto principale. I servizi sociopedagogici per i minori, che non possono essere localizzati in ambiti isolati dovendo favorire l'inserimento dei minori<sup>66</sup>, sono gestiti direttamente dagli enti pubblici gestori dei servizi sociali delegati oppure da enti privati non aventi scopo di lucro.

<sup>65</sup> Giunta provinciale, delibera del 22 dicembre 2003, n. 4710, *Criteri per la gestione e la determinazione dei costi dei servizi socio-pedagogici per minori in situazioni di disagio*, pubblicata in BUR del 27 gennaio 2004, n. 4.

<sup>66</sup> Tale ubicazione deve essere individuata anche in funzione della necessità di raccordo con l'organizzazione dei servizi del territorio (come quelli sanitari, sociali, scolastici e tutti quelli a valenza socializzante).





# DOCUMENTI

**gennaio-aprile 2004**

*Avvertenza*

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

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

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

## Documento per la stesura di un Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006\*

### PREMESSA

Il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva statuisce che “Gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si devono collocare innanzitutto in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell’identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l’infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere.

In questo senso diventa prioritaria la *promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale* secondo un’ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, “assenti” o inadeguate), ma *promozionale e preventiva*, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui” (...) “Tutto ciò, inoltre, va a rafforzare la *piena attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149* che prevede che, innanzitutto, siano predisposte forme di aiuto per tutelare la permanenza positiva del minore nel nucleo familiare di origine (data la necessità di ogni bambino di sentirsi figlio) valorizzando in tal senso anche la rete parentale adeguatamente sostenuta, attraverso lo stesso ammontare di mezzi economici che un Ente Locale spenderebbe per l’eventuale inserimento del minore in comunità.

Laddove non è sufficiente l’aiuto alla famiglia, occorre privilegiare l’affidamento familiare, diurno o residenziale, ricentrando l’esperienza educativa nell’intervento di affidamento; poiché è una famiglia che lo realizza, il compito principale della famiglia è quello educativo.

Oltre a sostenere le famiglie “normali”, bisogna pensare a progetti sperimentali e a percorsi di aiuto per la famiglia di origine. Senza di essi, non è possibile pensare al rientro in famiglia dei bambini o alla loro deistituzionalizzazione.

Sarà un dato di qualità e di pregnanza sociale se nel nostro Paese, nei prossimi anni, aumenteranno il numero di famiglie non solo disponibili all’affidamento, ma anche ad essere soggetto protagonista di un’opera e una struttura di accoglienza diurna e/o residenziale”.

\* Documento presentato il 16 marzo 2004 alla riunione plenaria dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia e l’adolescenza dal Gruppo di monitoraggio permanente sulla chiusura degli istituti entro il 31 dicembre 2006. Il Gruppo è stato costituito presso l’Osservatorio nazionale il 2 ottobre 2002 con lo scopo di elaborare un piano straordinario in base a quanto previsto dalla legge 149/2001, tenuto conto della riforma del titolo V della Costituzione e ai sensi del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004.

Per l'attuazione di una tale complessa politica il Piano indica quale via innovativa che la famiglia deve essere protagonista nelle iniziative che la riguardano e l'intervento del settore pubblico deve poterle consentire di "decidere le soluzioni nelle situazioni di disagio, diventando soggetto attivo di fronte ai propri bisogni".

È proprio dalla "famiglia e con la collaborazione della famiglia che lo stato può partire per la realizzazione di una nuova politica per l'infanzia".

Nell'ambito di una cultura che trova le sue radici nel principio di sussidiarietà orizzontale occorre prevedere una organizzazione dei servizi alla persona e quindi un modo di intendere la solidarietà sociale nelle relazioni al servizio della persona stessa che realizzino in maniera ancora più efficace la sussidiarietà.

Il rapporto tra Ente pubblico e la realtà del terzo settore supera sia l'idea di integrazione-valorizzazione (in cui il pubblico decide quali spazi debba occupare il privato sociale) sia l'idea di supplenza (in cui il privato sociale interviene laddove e fintanto non arriva il pubblico).

## LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI ENTRO IL 2006

Questi principi devono informare anche l'attivazione di "strumenti adeguati a livello legislativo e di intervento finanziario per uno specifico "Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006". A tal fine si è costituito dentro l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza un gruppo permanente di monitoraggio per valutare, nello spirito della legge 149/01 e della Riforma del Titolo V della Costituzione, l'opportunità della costituzione di adeguate dotazioni finanziarie a partire dall'anno 2005 e per avviare, di concerto con le Regioni, considerate le peculiarità territoriali, programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione".

Tali programmi e interventi devono sviluppare esperienze innovative di accoglienza familiare e risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea.

Cardini dell'intervento globale sono i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo, ed in particolare del superiore interesse del fanciullo, il principio del diritto del minore alla famiglia, secondo le priorità di intervento sancite dalla legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/01, il principio dell'appropriatezza nella scelta dell'alternativa e della professionalità delle soluzioni che tengano conto dell'importanza per il bambino del modello di attaccamento. Il Piano dovrà indicare complessivamente le fasi di attuazione del Piano suddivise per anno: 2005 e 2006.

Gli attori di questo complesso processo sono lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, il Terzo Settore ed in particolare le Associazioni Familiari. In particolare per l'attuazione del Piano per la chiusura degli istituti l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza per il monitoraggio della chiusura degli istituti suggerisce le seguenti azioni<sup>1</sup>:

---

**1** I servizi sociali territoriali, per ciascuna delle azioni previste dal documento, redigono specifico progetto pedagogico sulla base della valutazione dei bisogni del minore.

## 1. L’AFFIDAMENTO FAMILIARE

### 1.1 Obiettivo generale:

Promuovere l’istituto dell’affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, in particolare rendendolo più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno e valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno amicale e professionale (art. 5 comma 1 l. 149/01).

### 1.2 Obiettivi specifici:

Aumentare il numero degli affidamenti, promuovere azioni di contrasto all’insuccesso dell’affidamento e far crescere una cultura dell’accoglienza con il contributo delle associazioni familiari.

### 1.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promuovere di una campagna di informazione e sensibilizzazione a livello nazionale;
- b) modificare il sistema di calcolo dell’ISEE, previsto dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, basato in alcune realtà sul reddito della famiglia affidataria e non su quello della famiglia di origine;
- c) rendere effettivamente esenti da qualsiasi “tassa” o altro onere economico le prestazioni sanitarie e socio-assistenziali a favore di minori in affidamento;
- d) armonizzare la normativa in materia di congedi parentali con le esigenze dei genitori affidatari;

A livello di Regioni ed EELL:

- e) prevedere la presa in carico della famiglia di origine durante l’affido con progetti personalizzati che prevedano servizi e contributi economici a loro supporto;
- f) promuovere la preparazione delle famiglie disponibili (e idonee) all’affido avvalendosi delle associazioni familiari;
- g) promuovere l’assunzione a livello regionale di delibere in applicazione della legge n. 149/01 che individuino i ruoli, i compiti e le risorse dei servizi per l’affido, anche al fine di garantire il sostegno e l’aiuto economico alle famiglie previsti dagli art. 5 e 80 della legge 184/83 così come modificata dalla legge 149/01;
- h) promuovere l’investimento in formazione per gli operatori per l’apprendimento di modalità di lavoro con soggetti collettivi (per esempio le associazioni familiari);

### 1.4 Programmazione di interventi a medio termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

A livello di Regioni ed EELL:

- a) promuovere a livello regionale l’istituzione dell’anagrafe dei minori in affidamento familiare entro il 31 dicembre 2006;

- b) promuovere a livello regionale l'adozione del vademecum dei diritti e dei doveri delle famiglie affidatarie, con particolare riferimento alla legge n. 53 del 2000;
- c) rendere obbligatorio l'affidamento familiare dei neonati e dei lattanti (0-24 mesi) promuovendo idonei progetti e campagne di sensibilizzazione;
- d) garantire l'aiuto alle famiglie affidatarie attraverso la promozione dei gruppi di famiglie e delle associazioni familiari e la costruzione a livello locale di reti per l'affido;
- e) favorire i "Centri servizi alla famiglia" dislocati sul territorio, prevedendo, dove esistono le risorse umane e associative, la gestione e l'organizzazione dei medesimi dalle realtà sociali impegnate nella difesa del diritto del minore alla famiglia, attivando o incrementando, in tale contesto, anche i Servizi Affidi;
- f) promuovere reti di collaborazione tra associazioni familiari e EELL per la gestione degli affidi;
- g) prevedere, tra le forme innovative di accoglienza, l'affido alle associazioni familiari per il collocamento in una famiglia affidataria;
- h) coinvolgere gli operatori del mondo della scuola per far fronte ai problemi di inserimento scolastico dei bambini affidati e per promuovere la cultura dell'affido;
- i) programmare e creare prestazioni psico-socio-educative a supporto delle famiglie che scelgono la strada dell'affidamento e dei bambini affidati sia durante il percorso per arrivare all'affido sia nella fase successiva all'accoglienza in famiglia;
- l) prevedere l'erogazione di strumenti (per esempio buoni e voucher) per la fruizione dei servizi di supporto;
- m) implementare negli affidi a parenti verifiche e sostegni in considerazione del rischio che il bambino affidato rimanga in tal caso esposto alle dinamiche familiari che già l'hanno danneggiato;
- n) prevedere nell'affidamento l'attuazione di un progetto concertato tra i servizi sociali, le famiglie affidatarie e le associazioni familiari, qualora ad una di esse la famiglia appartenga.

### 1.5 Programmazione di interventi a lungo termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) prevedere sistemi premianti nella ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le Regioni con più alto tasso di crescita degli affidamenti;
- b) individuare gli indicatori di successo dell'affidamento familiare

### 1.6 I risultati attesi e gli indicatori di risultato:

- aumento degli affidi familiari nelle loro diverse tipologie con particolare attenzione agli affidi consensuali;
- aumento dei rientri nella famiglia d'origine;
- riduzione della durata media degli affidi;
- aumento degli affidi dei bambini 0-24 mesi;
- aumento dei centri servizi alla famiglia;
- aumento dei progetti scolastici di sensibilizzazione all'affido all'interno dei POE.

## 2. L'ADOZIONE

### 2.1 Obiettivo generale:

Promuovere l'adozione attraverso la piena attuazione della legge 184/1983 (ed in particolare della lett. a dell'art. 39 bis) in modo da ottemperare correttamente alla disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere "a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge 184/1983".

### 2.2 Obiettivi specifici:

- a) emanazione, in primo luogo, del regolamento di cui all'art. 40, terzo comma, della legge n. 149/2001 (finora non ancora emanato) in cui venga prevista, per ogni minore dichiarato adottabile e per il quale il Tribunale per i minorenni competente non disponga l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri Tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti, prevedendo il coinvolgimento di gruppi e associazioni, che danno la loro disponibilità a svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;
- b) sensibilizzare la società civile sull'adozione di minori in situazioni difficili: disabili, affetti da patologie, adolescenti, traumatizzati, minori stranieri non accompagnati e minori provenienti da fallimenti adottivi;
- c) monitorare la situazione dei minori allontanati dalla propria famiglia al fine di verificare la possibilità che siano intervenute le condizioni per l'adottabilità.

### 2.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promuovere una verifica dell'applicazione del D.P.C.M. del 14 febbraio 2001;
- b) promuovere un'indagine campionaria di concerto tra Stato – Regioni – Procure presso i TpM sui minori adottabili e non adottati;

A livello di Regioni ed EELL:

- a) erogare contributi o rimborsi spese per il sostegno alle adozioni cd. difficili (come già previsto per l'affidamento); in particolare assicurare un sostegno economico congruo alle necessità dei genitori adottivi di minori di età superiore ai 12 anni o con handicap grave accertato, erogabile fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato;
- b) promuovere e facilitare l'accesso dei minori traumatizzati ai servizi sanitari, psicologici e sociali, per l'attuazione di idonei interventi a tutela della loro salute mentale.

### 2.4 Programmazione di interventi a medio termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) prevedere una regolamentazione per la gestione delle procedure adottive da parte delle coppie straniere attuando nei confronti degli altri paesi ratificanti

la legge 476/98, che ratifica della Convenzione de l'Aja del 1993 in materia di Adozione Internazionale, in una posizione di reciprocità, sia come paese di accoglienza dei minori stranieri adottati, che di paese di origine dei propri minori adottabili;

A livello di Regioni ed EELL:

- a) formazione delle famiglie che intendono adottare sensibilizzandole alle problematiche dei bambini traumatizzati;
- b) programmazione e attivazione di prestazioni psico-socio-educative a supporto delle famiglie, che scelgono la strada dell'adozione cd. difficile, e dei bambini adottati sia durante il percorso per arrivare all'adozione sia nella fase successiva all'accoglienza in famiglia;
- c) prevedere l'erogazione di strumenti (per esempio buoni e voucher) per la fruizione dei servizi di supporto;
- d) prevedere nei piani regionali una specifica programmazione sui minori;
- e) coinvolgere gli operatori del mondo della scuola per far fronte ai problemi di inserimento scolastico dei bambini adottati.

### 2.5 Programmazione di interventi a lungo termine:

A livello di Amministrazioni Centrali:

- a) prevedere sistemi premianti nella ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali per le Regioni con più alto tasso di crescita delle adozioni difficili;
- b) attuare la disposizione della Legge n. 149 del 2001 che prevede l'istituzione della Banca dati dei minori adottabili;

A livello di Regioni ed EELL:

- a) formazione di figure professionali appropriate per il sostegno alle famiglie con adozioni cd. difficili;
- b) promuovere a livello regionale un monitoraggio specifico con l'individuazione di indicatori di misura;
- c) promuovere a livello regionale protocolli d'intesa tra Regioni, EELL e Autorità Giudiziarie per i Minorenni (per esempio sulle segnalazioni di minori in presunto stato di adottabilità o sugli affidamenti a rischio giuridico di adozione).

### 2.6 I risultati attesi e gli indicatori di risultato:

- diminuzione del numero di minori adottabili e non adottati,
- aumento del numero delle adozioni cd. difficili,
- aumento delle adozioni dei bambini di età superiore ai sei anni.

## 3. LE FORME COMPLEMENTARI DI ACCOGLIENZA FAMILIARE

### 3.1 Obiettivi generali

- a) promuovere, accanto all'adozione e all'affido, forme complementari di accoglienza familiare;
- b) garantire a tale accoglienza complementare caratteristiche di stabilità e di forza dei legami;

- c) avviare a tale accoglienza familiare complementare le situazioni difficili e complesse.

### 3.2 Obiettivi specifici

- a) Diffondere lo strumento dell'adozione cd. mite<sup>2</sup> come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari<sup>3</sup> prevista dalla quarta ipotesi dell'art. 44 della legge 184/83<sup>4</sup>.
- b) Promuovere progetti di affidamento familiare, come alternativa all'inserimento in strutture di accoglienza di soggetti in grave difficoltà e/o caratterizzati da un percorso assistenziale particolarmente complesso (es. handicap, psicopatologie, abuso e maltrattamento, precedenti affidi falliti), con la collaborazione di famiglie selezionate e formate, così come promosse e/o sperimentate in alcune zone con i cd. "servizi famiglie professionali".

**2** «Una tale prospettiva di adozione è in linea con il recente orientamento di autorevoli sociologi (F. Pocar e P. Ronfani – *La famiglia ed il diritto* – Laterza Bari) che mette in discussione la cultura dell'adozione legittimante. Essi rilevano che tale cultura si fonda sull'assunto che solo la normale famiglia coniugale sarebbe funzionale all'adozione. Perché adeguata alla crescita ed all'educazione dei figli. Al contrario, viene sottolineata la difficoltà attuale di individuare un modello "normale" di famiglia, tenuto conto della diversificazione dei modelli (famiglia legittima, di fatto, monoparentale, adottiva, multietnica, della fecondazione assistita, ricostituita, ecc.) e della crescente instabilità dei matrimoni. Viene quindi analizzato il modello della famiglia ricostituita e proposto come esempio della praticabilità di una "plurigenitorialità ordinata", che vede compresenti rapporti di genitorialità biologica e genitorialità sociale, per contrapporlo a quello dell'adozione legittimante, intesa come adozione forte, che interrompe ogni rapporto tra famiglia biologica e famiglia sociale e che trova un punto di riferimento ideale nella metafora dell'adozione come "seconda nascita" del figlio adottato. (...) Accettando, in conclusione, questa prospettiva dell'adozione non come totale frattura di un precedente sistema familiare e sostituzione con un altro, si prospetta anche l'idea che l'interesse del minore venga tutelato in futuro oltre che da un modello "forte" di adozione, anche da un modello "mite", che conceda maggiore spazio a forme diverse di adozione» (Minorigiustizia 1/2003, pag. 254).

**3** La dizione adottata dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, parte terza, paragrafo 5, lettera c. (G.U. n. 166 del 31 ottobre 2003, pag. 39) è adozione "mite".

**4** La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi: a) quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente), o per le privazioni subite o per gli handicap di cui è portatore; b) quando il minore abbandonato si trova già presso un'altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido, tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. Essa va ora estendendosi ai casi di affidamento familiare nei quali risulta impossibile il rientro del minore nella famiglia di origine.

È di interesse specifico la prassi messa in atto dal Tribunale per i minorenni di Bari, che ha realizzato un servizio di cancelleria ad hoc per l'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/83 e ha riorganizzato a tal fine anche il lavoro dei magistrati con variazione tabellare. L'iniziativa ha ottenuto l'approvazione del CSM.

Da segnalare anche l'orientamento del Tribunale per i minorenni di Bologna, che procede a una forma di adozione legittimante aperta alla conservazione del rapporto personale con i genitori.

Da segnalare anche l'organizzazione del Tribunale per i minorenni di Palermo che ha costituito due gruppi di giudici onorari componenti la Camera di Consiglio per le adozioni, destinando a un gruppo più ristretto le cd. "adozioni semplici" (bambini 0-5 anni senza problemi di patologia) e a un gruppo più ampio le cd. "adozioni complesse" (bambini superiori ai 6 anni e portatori di patologia fisica o psichica) con facoltà di proporre adozioni deboli e affidamento anche a singoli, in stretto collegamento con tutte le risorse territoriali utili e prevedendo un sostegno per il periodo post adottivo dei minori difficili.

### 3.3 Programmazione di interventi a breve termine:

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) esplorare ampiamente le possibilità offerte dall'art. 44 d della legge 184/83, implementando la collaborazione tra Tribunali per i minorenni<sup>5</sup>, Procure per i minorenni<sup>6</sup>, Giudici Tutelari<sup>7</sup>;
- b) diffondere le esperienze in atto di sperimentazione dell'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/83 anche attraverso l'informazione da parte dei Tribunali per i minorenni al grande numero di famiglie idonee all'adozione e prive di collocamento adottivo (specie quelle che hanno fatto domanda di adozione nazionale) su tale forma di adozione cd. mite come possibilità complementare all'adozione legittimante.

A livello di Regioni ed EELL:

- a) rendere sistematica la collaborazione tra istituzioni pubbliche e privato sociale finalizzata a promuovere lo strumento dell'“affido professionale”, prevedendo idonea copertura finanziaria.

### 3.4 Programmazione di interventi a medio termine

A livello di Regioni ed EELL:

- a) predisporre corsi di formazione per gli operatori dei servizi sociosanitari, per indirizzarli alla conoscenza delle forme complementari di accoglienza familiare e al loro appropriato utilizzo in relazione alle specifiche caratteristiche e difficoltà di ogni singolo minore;
- b) predisporre corsi specifici di formazione degli operatori dei servizi territoriali preposti alla valutazione di idoneità delle aspiranti famiglie adottive, per la conoscenza dello strumento dell'adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione nei casi particolari ex art. 44 legge 184/83 sul quale sensibilizzare le famiglie già in fase di valutazione;
- c) predisporre, anche in collaborazione con le associazioni familiari e di privato sociale corsi di formazione per le famiglie che si propongono per l'affido e l'adozione che introducano alla conoscenza delle forme complementari di accoglienza familiare per i minori in grave difficoltà, con particolare riguardo a quelli con esperienze traumatiche, e alla conoscenza;
- d) assicurare alle famiglie che accettano tali forme di accoglienza e ai bambini da esse accolti sostegni economici, socio-educativi e terapeutici funzionali alla migliore riuscita dell'affidamento, all'interno di uno specifico progetto.

### 3.5 Programmazione di interventi a lungo termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) istituire un sistema di monitoraggio annuale (a campione o su base nazionale) delle domande di adozione cd. mite come peculiare applicazione dell'adozione

---

<sup>5</sup> Istituzione di gruppi operativi ad hoc.

<sup>6</sup> Segnalazione al Tribunale dei minori in particolare difficoltà conosciuti nell'ambito dell'attività di ispezione negli istituti assistenziali.

<sup>7</sup> Segnalazione tempestiva al Tribunale degli affidi che alla scadenza non si concludono con un ritorno in famiglia di origine.

nei casi particolari ex art. 44 legge 184/83 e degli interventi di ricovero conclusi attraverso tale strumento.

A livello di Regioni ed EELL:

- b) istituire un analogo sistema di monitoraggio delle famiglie professionali e degli interventi di ricovero conclusi attraverso tale strumento.

### 3.6 Risultati attesi e indicatori di risultato

- a) aumento del numero collocamenti familiari per soggetti caratterizzati da particolari difficoltà;
- b) aumento dell'orientamento culturale verso le forme complementari di accoglienza familiare.

## 4. LE FORME ULTERIORI DI ACCOGLIENZA

### 4.1 Premessa

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

È quindi necessario, tramontato l'istituto educativo-assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture di accoglienza per minori.

Una prima ricognizione della realtà attuale a livello nazionale evidenzia una situazione estremamente variegata, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali-organizzative (luoghi, rapporto numerico personale-utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni assunte da tali strutture.

I riferimenti normativi per ora operanti su scala nazionale<sup>8</sup> rinviano alle Regioni i criteri per l'accreditamento, pur prevedendo alcuni requisiti minimi (numero massimo di minori accolti, caratteristiche strutturali).

### 4.2 Obiettivo generale

- a) Promuovere un confronto tra Stato e Regioni e tra Regioni per la ricerca di un lessico comune<sup>9</sup> e condiviso che definisca le tipologie di tutte le strutture che

<sup>8</sup> Nell'inquadrare questo discorso è necessario tenere presente che con la riforma della L. 184/1983 è stato affermato in modo chiaro e definitivo il diritto del minore alla famiglia: alla propria, quando ciò sia possibile, anche grazie ad interventi di sostegno, o ad altra, quando quella propria sia inadeguata temporaneamente e definitivamente. È anche previsto il collocamento in comunità di tipo familiare e, quale *ultima ratio*, in istituti assistenziali, con il divieto peraltro di quest'ultimo per i minori di sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data 31/12/2006. Inoltre, con la legge 328/2000 ed il D.M. 308/2001 è stata data una prima indicazione riguardo alle caratteristiche di base che devono avere i luoghi che si affiancano o sostituiscono la famiglia d'origine non idonea per rispettare i bisogni infantili d'appartenenza, crescita e affettività.

<sup>9</sup> Un lessico comune è ancora da condividere. Infatti, ai fini della stesura del D.M. 308/01 si è fatto riferimento ad una classificazione dei presidi residenziali socio-assistenziali adottata dall'ISTAT per la sua rilevazione sulla presenza dei minori in tali presidi, cui si rinvia. L'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza durante i lavori per la stesura delle linee per il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451 ha elaborato un ulteriore quadro di riferimento, cui si rinvia (Cittadini in crescita n. 2/2002, Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Istituto degli Innocenti).

accolgono minori fuori della famiglia e di conseguenza, nel rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli Enti Locali, garantisca livelli minimi di assistenza omogenei su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare elementi di discriminazione nell'ambito della piena attuazione dei diritti dei minori.

- b) promuovere, entro il 31 dicembre 2006, l'Anagrafe Regionale di tutti i minori inseriti in strutture di accoglienza;
- c) promuovere a livello regionale piani di riconversione degli istituti di accoglienza, di concerto con l'ente gestore per l'evoluzione delle strutture e del personale, in servizi per bisogni emergenti;
- d) promuovere il completamento della normativa vigente con altri requisiti minimi a valenza "trasversale", applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori, che tengano conto:
  - 1) della necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all'interno della comunità, sia professionale sia volontariato;
  - 2) della predisposizione di percorsi di accreditamento di natura sostanziale e non meramente formale;
  - 3) della necessità lavorare in rete con il sistema delle risorse del territorio e con i servizi territoriali competenti in collaborazione con i quali predisporre e verificare il progetto educativo individuale per garantire un adeguato percorso evolutivo del minore; di concepirsi attivamente "in rete" con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno a ogni singolo minore e al progetto predisposto con il servizio territoriale competente per garantire l'ottimale percorso evolutivo.
- e) promuovere il completamento della normativa vigente che fissi specifici requisiti minimi applicabili alle singole tipologie di comunità, adottando come parametri la dimensione della struttura, il progetto educativo, i servizi offerti, il rapporto con il territorio, la durata dell'accoglienza e la preparazione degli educatori.

#### 4.3 Obiettivi specifici<sup>10</sup>

- a) Incentivare comunità in cui è prevista la presenza di famiglie come responsabili educativi;
- b) riconoscere particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accogliimento di bambini vittime di esperienze traumatiche familiari, prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso;
- c) usufruendo di quanto previsto all'art. 11 comma 4 della legge 328/00, favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un'Associazione di famiglie, di una Rete integrata di servizi.

<sup>10</sup> Obiettivi adottati dal Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004 ai sensi dell'art. 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, parte terza, paragrafo 5, lettera d, e, f. (G.U. n. 166 del 31 ottobre 2003, pag. 39/40).

#### 4.3.1 Le comunità familiari

##### *Premessa*

Nell'affrontare il tema delle comunità familiari ci si è resi conto di tre ordini di fattori che hanno reso realmente difficile stendere delle azioni da implementare.

Il primo ordine di fattori riguarda l'estrema delicatezza che il tema riveste, a partire dalla definizione di comunità familiare.

Cosa si deve intendere per comunità familiare?

Nel contesto di un Piano specifico per la chiusura degli istituti, l'Osservatorio auspica che sia tenuta in particolare considerazione l'indicazione già espressa dall'Osservatorio nel documento "Linee per un piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003", laddove afferma che: «Nel contesto delle comunità per minori, particolare significato e valenza educativa hanno le comunità la cui coppia residente è effettivamente una famiglia che si assume la guida, la responsabilità educativa e la conduzione di una comunità (in molte Regioni sono denominate come "casa-famiglia")».

Si tratta di una forma di accoglienza estremamente significativa perché i minori, specie se nell'età adolescenziale in cui l'affido risulta spesso problematico, possono vivere in un ambito comunitario in cui è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, pur con regole e modalità che possono essere diverse da quelle tipiche dell'affido». <sup>11</sup>

Il secondo ed il terzo ordine di fattori discendono eziologicamente dal primo: è difficile individuare elementi per la regolamentazione del settore ma risulta necessario avviare forme di monitoraggio e verifica anche di tali realtà.

È per questi motivi che l'Osservatorio raccomanda ai decisori politici e agli enti attuatori delle politiche:

- a) di comprendere nel novero delle comunità in oggetto quelle costituite da una famiglia effettivamente residente che possa svolgere l'effettivo compito di "comunità educante" per i minori accolti;
- b) di prevedere facilitazioni e sostegni, anche economici, per l'ampliamento di tali realtà<sup>12</sup>;
- c) di prevedere un meccanismo di regolamentazione attenta della vigilanza, fondato su indicatori di benessere dei minori accolti.

##### *4.3.1.1 I risultati attesi e gli indicatori di risultato*

- a) Incremento del numero di nuclei familiari, singoli o associati, che sono responsabili di un'opera educativa di accoglienza, anche di tipo diurno, che prevede il loro effettivo coinvolgimento;
- b) riduzione del numero di insuccesso di progetti di affido e di accoglienza residenziale o diurna;
- c) creazione di ambiti stabili di aiuto, visibili e accessibili.

<sup>11</sup> Linee per un piano nazionale d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, pag. 23.

<sup>12</sup> A titolo esemplificativo si indicano tra le modalità di facilitazione la ristrutturazione e l'ampliamento di stabili, di fattorie, insediamenti rurali, villaggi, etc.

### 4.3.2 Le comunità per le emergenze e le crisi

#### 4.3.2.1 Obiettivi generali

Sempre più l'allontanamento del bambino dalla sua famiglia è correlato all'esistenza di esperienze traumatiche intra ed extra familiari. In questi casi ci si trova ad affrontare non soltanto la situazione di disagio, solitamente grave, che ha portato all'allontanamento, ma una fase particolarmente critica che si somma al disagio di base. Infatti l'allontanamento, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Appare quindi opportuno prevedere strutture di accoglienza specificamente attrezzate per il trattamento della crisi e per assicurare al minore adeguati livelli di tempestività dell'intervento, sicurezza e protezione.

In ogni realtà locale, sulla base dell'analisi dei bisogni e delle risorse disponibili, questa priorità potrà essere affrontata o creando strutture "ad hoc", o "specializzando" comunità educative già esistenti, implementando ad esempio il personale ivi operante, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

#### 4.3.2.2 Obiettivi specifici

- 1) Attivare, nel pieno rispetto del diritto alla famiglia del minore, realtà comunitarie diurne e residenziali caratterizzate come servizi specialistici di trattamento della crisi nei quali il periodo di accoglienza copre momenti di transizione brevi, dove il trauma subito dal minore presenta caratteristiche acute e di "crisi" che hanno bisogno di un lavoro psico-educativo intenso e competente capace di accogliere la fase drammatica, con alte professionalità e competenze specialistiche.
- 2) Mettere le strutture di accoglienza che intendono specializzarsi in questo modo in grado di:
  - a) maneggiare la "crisi", sul piano individuale e su quello delle dinamiche di gruppo, per proporre comportamenti più funzionali e migliorare l'accesso alle problematiche personali e relazionali di ciascun ospite, come facilitatore dei primi processi di elaborazione psicologica;
  - b) lavorare intensamente e competentemente, in stretta collaborazione con i servizi sociosanitari preposti al caso, sulla relazione del minore con la famiglia d'origine per arrivare a verificare in tempi contenuti la recuperabilità della funzione genitoriale nella stessa;
- 3) prevedere periodi di permanenza brevi.

#### 4.3.2.3 Programmazione di interventi a breve termine

A livello di Regioni ed EELL

- a) Promuovere un confronto tra Regioni per la definizione dei criteri di accreditamento per i servizi residenziali di crisi. Si suggeriscono i seguenti temi:
  - qualificazione specifica degli operatori;
  - rapporto numerico operatori-bambini;
  - numero massimo di bambini;
  - distribuzione dei bambini per fasce d'età;

- minimi di presenza settimanale obbligatoria di psicologi, pedagogisti e/o neuropsichiatra infantile per il costante e specialistico accompagnamento dello staff educativo, per interventi individuali e di gruppo sui bambini accolti, per l'integrazione con gli psicoterapeuti degli stessi e delle loro famiglie e con gli operatori che vigilano sugli incontri tra bambino e familiari;
  - minimi di aggiornamento annuale obbligatorio per gli operatori;
  - caratteristiche strutturali, atte a garantire sicurezza dei luoghi e spazi interni ed esterni sufficienti per organizzare attività in piccoli gruppi.
- b) Ricognizione nel territorio regionale delle strutture di accoglienza che potrebbero qualificarsi come servizi diurni e residenziali di crisi.
  - c) Promozione di una distribuzione territoriale degli stessi confacente al bisogno.
  - d) Garanzia per ogni bambino dell'accesso, anche tramite o con il supporto dei centri di residenzialità di crisi, alla valutazione e terapia individuale e familiare.
  - e) Garanzia sul territorio, anche all'interno dei centri di residenzialità di crisi, dell'accesso a un servizio di "Spazio neutro" in cui i rapporti del bambino con i familiari siano oggetto di approfondita osservazione.

#### 4.3.2.4 Programmazione di interventi a medio termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promozione, attraverso stanziamenti ad hoc, di progetti di adeguamento agli standard stabiliti per i centri residenziali di crisi, da parte di strutture di accoglienza già operanti.

A livello di regioni ed EELL:

- a) predisposizione di adeguate attività formative per la specializzazione e l'aggiornamento obbligatorio degli educatori, su tematiche rilevanti nell'approccio educativo con soggetti vittime di esperienze traumatiche.

#### 4.3.2.5 Risultati attesi e indicatori di risultato

- a) Permanenza dei minori nei centri residenziali di crisi compresa negli otto mesi;
- b) aumento delle situazioni per cui, a un anno di distanza dall'allontanamento, si è già in grado di definire il successivo collocamento del bambino o nella propria famiglia o in famiglia sostitutiva o in comunità familiari;
- c) riduzione della successiva permanenza del bambino in strutture di accoglienza educative.

### 4.3.3 Le forme innovative di accoglienza

#### Premessa

Con questa brevissima nota preliminare si vuole porre in evidenza il filo rosso che guida l'Osservatorio nella riflessione sul tema sottolineando tre ordini di considerazioni di partenza.

La prima è che l'universo adolescenziale e giovanile è particolarmente complesso e di difficile collocazione in fenomeni concettuali precisi.

La seconda scaturisce dalla prima come sua logica conseguenza: è necessario ragionare in termini di servizi flessibili e velocemente adattabili ai nuovi bisogni emergenti.

La terza riflessione fa chiarezza sull'enunciazione delle azioni che seguono: esse sono solo esemplificazioni e non hanno alcuna ambizione di porsi con carattere di esaustività. Tra le tante azioni innovative possibili, il gruppo ha ragionato con maggiore attenzione e dettaglio su quelle che di seguito si propongono.

#### 4.3.3.1 Programmazione di interventi a breve termine

- a) Incentivare strutture educative polivalenti, residenziali e diurne, in cui siano presenti possibilmente famiglie per creare ambiti familiari comunitari aperti all'accoglienza;
- b) incentivare Enti Gestori che attivino realtà di accoglienza complementari tra loro: affido, comunità, centri diurni, con lo scopo di contrastare l'interruzione di un'esperienza in caso di crisi e farla invece evolvere anche con diverse tipologie che tengano conto dei mutamenti che potrebbero accadere;
- c) incentivare progetti per adolescenti in cui coniugare l'accoglienza in comunità con l'opportunità di concludere un percorso formativo di base e inserirsi positivamente nel mondo del lavoro, tenuto conto di un contesto lavorativo e produttivo più favorevole di quello di provenienza del minore, valorizzando perciò il periodo trascorso in comunità per preparare dei giovani a diventare cittadini attivi della loro città di origine, evitando loro una vita adulta precaria a causa delle sfavorevoli condizioni di partenza;
- d) incentivare la costituzione di Reti Familiari anche mediante la promozione – anche economica – della Rete, da parte dell'Ente Pubblico<sup>13</sup>;
- e) incentivare e sostenere la nascita e lo sviluppo da parte delle associazioni familiari di "Punti Famiglia per la promozione dell'accoglienza familiare" nelle sue diverse forme<sup>14</sup>.

**13** In questo contesto si inserisce anche il tema delle reti familiari, intese come un insieme, un'aggregazione, un "movimento" di nuclei familiari che hanno tra le loro scelte caratteristiche l'apertura all'accoglienza. La rete è il tentativo di arricchire di valenza comunitaria la scelta all'accoglienza, che rimane in ogni caso una scelta individuale, specifica della singola famiglia, trasformandola in scelta condivisa con altre famiglie, che la sentono in qualche modo anche come propria. L'articolazione operativa delle reti non è univoca ma assume forme differenziate nelle diverse esperienze. Rispetto all'elemento unificativo ad esempio vi sono reti che si fondano sul riconoscimento di una comune appartenenza valoriale, corroborata dal riferimento forte a una associazione, a un Ente religioso, a una cooperativa... Altre invece si connotano come reti territoriali, legate a una specifica comunità sociale presentando la scelta dell'accoglienza come una forma di cittadinanza matura.

Possono comunque essere riconosciuti come elementi costitutivi delle Reti familiari:

- La vicinanza esistenziale e il sostegno reciproco tra le famiglie nella scelta dell'accoglienza
- La possibilità di avere una consulenza psico - pedagogica sulle situazioni specifiche accolte dalle famiglie
- Il riconoscersi in una proposta di formazione permanente che aiuti ad aumentare la competenza familiare e ad alimentare le radici motivazionali e "vocazionali"
- La sensibilizzazione "permanente" al tema dell'accoglienza familiare e all'attenzione al disagio sociale
- La possibilità di centralizzare gli aspetti organizzativi e amministrativi dell'accoglienza.

**14** Tali ambiti, finalizzati a sviluppare l'empowerment familiare attraverso la realizzazione di iniziative autogestite, dovrebbero perseguire i seguenti obiettivi:

- favorire la capacità di presa in carico delle famiglie attraverso la promozione dell' accoglienza familiare di minori e adolescenti;
- sviluppare reti di solidarietà familiare che coinvolgano i giovani e che contribuiscano a ridurre la vulnerabilità sociale della famiglia;
- promuovere attività che prevedano la complementarità tra processi educativi, processi comunitari e iniziative promozionali.

#### 4.3.3.2 Programmazione di interventi a medio termine

A livello di Amministrazioni centrali:

- a) promozione di azioni coordinate di monitoraggio per verificare l'implementazione di forme innovative di accoglienza;
- b) promozione, in accordo con le Regioni, di strutture educative polivalenti al fine di creare ambiti familiari di accoglienza.

A livello di regioni ed EELL:

- a) predisposizione di forme specifiche di convenzioni con Enti Gestori che attivino forme di accoglienza complementari fra loro;
- b) predisposizione di accordi di programma tra Regioni (Nord-Sud, etc...) per i progetti di cui al paragrafo 4.3.3.1 lettera c);
- c) incentivare la realizzazione di percorsi formativi aperti congiuntamente ad operatori e famiglie, che permettano scambi di conoscenze ed esperienze diverse.

#### 4.3.3.3 I risultati attesi e gli indicatori di risultato

- a) Incremento del numero di nuclei familiari, singoli o associati, che sono responsabili di un'opera educativa di accoglienza, anche di tipo diurno, che prevede il loro effettivo coinvolgimento;
- b) riduzione del numero di insuccesso di progetti di affido e di accoglienza residenziale o diurna;
- c) riduzione del numero di minori in strutture di accoglienza che arrivano a 18 anni senza aver esercitato il diritto-dovere all'istruzione e formazione;
- d) creazione di ambiti stabili di aiuto, visibili e accessibili.

# Organizzazione delle Nazioni unite

## Consiglio di sicurezza

*Resolution 1539 (2004), 22 April 2004, Children and armed conflict\**

*The Security Council,*

*Reaffirming* its resolutions 1261 (1999) of 25 August 1999, 1314 (2000) of 11 August 2000, 1379 (2001) of 20 November 2001, and 1460 (2003) of 30 January 2003 which provide a comprehensive framework for addressing the protection of children affected by armed conflict,

*Recalling* its resolution 1308 (2000) on the responsibility of the Security Council in the maintenance of peace and security: HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations and its resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security,

*While noting* the advances made for the protection of children affected by armed conflict, particularly in the areas of advocacy and the development of norms and standards, *remaining deeply concerned* over the lack of overall progress on the ground, where parties to conflict continue to violate with impunity the relevant provisions of applicable international law relating to the rights and protection of children in armed conflict,

*Recalling* the responsibilities of States to end impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity, war crimes and other egregious crimes perpetrated against children,

*Reiterating* its primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, in this connection, its commitment to address the widespread impact of armed conflict on children,

*Underlining* the importance of the full, safe and unhindered access of humanitarian personnel and goods and the delivery of humanitarian assistance to all children affected by armed conflict,

*Noting* the fact that the conscription or enlistment of children under the age of 15 or using them to participate actively in hostilities in both international and non-international armed conflict is classified as a war crime by the Rome Statute of the International Criminal Court and *noting also* that the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict requires States parties to set a minimum age of 18 for compulsory recruitment and participation in hostilities and to raise the minimum age for voluntary recruitment from that set out in article 38, paragraph 3, of the Convention on the Rights of the Child and to take all feasible measures to ensure that members of

---

\* Adopted by the Security Council at its 4948th meeting, on 22 April 2004.

their armed forces who have not attained the age of 18 years do not take a direct part in hostilities,

*Stressing* its determination to ensure respect for its resolutions and other international norms and standards for the protection of children affected by armed conflict,

*Having considered* the report of the Secretary-General of 10 November 2003 pursuant to paragraph 16 of its resolution 1460 (2003) and stressing that the present resolution does not seek to make any legal determination as to whether situations which will be referred in the Secretary-General's report are or are not armed conflicts within the context of the Geneva Conventions and the Additional Protocols thereto, nor does it prejudge the legal status of the non-State parties involved in these situations,

1. *Strongly condemns* the recruitment and use of child soldiers by parties to armed conflict in violation of international obligations applicable to them, killing and maiming of children, rape and other sexual violence mostly committed against girls, abduction and forced displacement, denial of humanitarian access to children, attacks against schools and hospitals as well as trafficking, forced labour and all forms of slavery and all other violations and abuses committed against children affected by armed conflict;

2. *Requests* the Secretary-General, taking into account the proposals contained in his report as well as any other relevant elements, to devise urgently and preferably within three months, an action plan for a systematic and comprehensive monitoring and reporting mechanism, which utilizes expertise from the United Nations system and the contributions of national Governments, regional organizations, non-governmental organizations in their advisory capacity and various civil society actors, in order to provide timely, objective, accurate and reliable information on the recruitment and use of child soldiers in violation of applicable international law and on other violations and abuses committed against children affected by armed conflict, for consideration in taking appropriate action;

3. *Expresses* its intention to take appropriate measures, in particular while considering subregional and cross-border activities, to curb linkages between illicit trade in natural and other resources, illicit trafficking in small arms and light weapons, cross-border abduction and recruitment, and armed conflict, which can prolong armed conflict and intensify its impact on children, and consequently *requests* the Secretary-General to propose effective measures to control this illicit trade and trafficking;

4. *Calls upon* all parties concerned to abide by the international obligations applicable to them relating to the protection of children affected by armed conflict, as well as the concrete commitments they have made to the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, to UNICEF and other United Nations agencies, and to cooperate fully with the United Nations peacekeeping missions and United Nations country teams, where appropriate in the context of the cooperation framework between the United Nations and the concerned government, in the follow-up and implementation of these commitments;

5. *Takes note* with deep concern of the continued recruitment and use of children by parties mentioned in the Secretary-General's report in situations of armed conflict which are on its agenda, in violation of applicable international law relating to the rights and protection of children and, in this regard:

- (a) *Calls upon* these parties to prepare within three months concrete timebound action plans to halt recruitment and use of children in violation of the international obligations applicable to them, in close collaboration with United Nations peacekeeping missions and United Nations country teams, consistent with their respective mandates;
- (b) *Requests* the Secretary-General, in order to promote an effective and coordinated follow-up to this resolution, to ensure that compliance by these parties is reviewed regularly, within existing resources, through a process involving all stakeholders at the country level, including government representatives, and coordinated by a focal point to be designated by the Secretary-General and in charge of engaging parties in dialogue leading to time-bound action plans, so as to report to the Secretary-General through his Special Representative by 31 July 2004, bearing in mind lessons learned from past dialogues as contained in paragraph 77 of the Secretary-General's report;
- (c) *Expresses* its intention to consider imposing targeted and graduated measures, through country-specific resolutions, such as, inter alia, a ban on the export or supply of small arms and light weapons and of other military equipment and on military assistance, against these parties if they refuse to enter into dialogue, fail to develop an action plan or fail to meet the commitments included in their action plan, bearing in mind the Secretary-General's report;

6. *Also takes note* with deep concern of the continued recruitment and use of children by parties in other situations of armed conflict mentioned in the Secretary-General's report, in violation of applicable international law relating to the rights and protection of children, *calls on* these parties to halt immediately their recruitment or use of children and *expresses*, on the basis of timely, objective, accurate and reliable information received from relevant stakeholders, its intention to consider taking appropriate steps to further address this issue, in accordance with the Charter of the United Nations, its resolutions 1379 (2001) and 1460 (2003) and the present resolution;

7. *Decides* to continue the inclusion of specific provisions for the protection of children in the mandates of United Nations peacekeeping operations, including, on a case-by-case basis, the deployment of child protection advisers (CPAs), and requests the Secretary-General to ensure that the need for, and the number and roles of CPAs are systematically assessed during the preparation of each United Nations peacekeeping operation;

8. *Reiterates* its requests to all parties concerned, including United Nations agencies, funds and programmes as well as financial institutions, to continue to ensure that all children associated with armed forces and groups, as well as issues related to children, are systematically included in every disarmament, demobilization

and reintegration process, taking into account the specific needs and capacities of girls, with a particular emphasis on education, including the monitoring, through, inter alia, schools, of children demobilized in order to prevent re-recruitment and bearing in mind the assessment of best practices, including those contained in paragraph 65 of the report of the Secretary-General;

9. *Calls upon* States and the United Nations system to recognize the important role of education in conflict areas in halting and preventing recruitment and re-recruitment of children contrary to the obligations of parties to conflict;

10. *Notes* with concern all the cases of sexual exploitation and abuse of women and children, especially girls, in humanitarian crisis, including those cases involving humanitarian workers and peacekeepers, *requests* contributing countries to incorporate the Six Core Principles of the Inter-Agency Standing Committee on Emergencies into pertinent codes of conduct for peacekeeping personnel and to develop appropriate disciplinary and accountability mechanisms and *welcomes* the promulgation of the Secretary-General's bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse;

11. *Requests* the agencies, funds and programmes of the United Nations, with support from contributing countries, to implement HIV/AIDS education and offer HIV testing and counselling services for all United Nations peacekeepers, police and humanitarian personnel;

12. *Welcomes* recent initiatives by regional and subregional organizations and arrangements for the protection of children affected by armed conflict and, in this regard, *notes* the adoption by ECOWAS of a peer review framework on the protection of children and the adoption of "Guidelines on Children and Armed Conflict" by the European Union and encourages such organizations and arrangements, in cooperation with the United Nations, to pursue their efforts, through, inter alia:

- (a) Mainstreaming the protection of children affected by armed conflict into their advocacy, policies and programmes, paying special attention to girls;
- (b) Developing peer review and monitoring and reporting mechanisms;
- (c) Establishing, within their secretariats, child protection mechanisms;
- (d) Including child protection staff and training in their peace and field operations;
- (e) Undertaking sub- and interregional initiatives to end activities harmful to children in times of conflict, in particular, cross-border recruitment and abduction of children, illicit movement of small arms, and illicit trade in natural resources;

13. *Encourages* support for the development and strengthening of capacities of national and regional institutions and local and regional civil society networks to ensure the sustainability of local initiatives for advocacy, protection and rehabilitation of children affected by armed conflict;

14. *Reiterates its request* to the Secretary-General to ensure that in all his reports on country-specific situations, the protection of children is included as a spe-

cific aspect of the report and expresses its intention to give its full attention to the information provided therein when dealing with those situations on its agenda and in this regard stresses the primary responsibility of the United Nations peacekeeping missions and United Nations country teams, consistent within their respective mandates, to ensure effective follow-up to this and the other resolutions;

15. *Further requests* the Secretary-General to submit a report by 31 October 2004 on the implementation of this resolution and its resolutions 1379 (2001) and 1460 (2003) which would include, inter alia:

- (a) Information on compliance and progress made by parties mentioned in his report in situations of armed conflict which are on the agenda of the Security Council, in accordance with paragraph 5, as well as by parties in other situations of armed conflict mentioned in his report, in accordance with paragraph 6, in ending the recruitment or use of children in armed conflict in violation of applicable international law relating to the rights and protection of children, bearing in mind all other violations and abuses committed against children affected by armed conflict;
- (b) Information on progress made regarding the action plan requested in paragraph 2 that calls for a systematic and comprehensive monitoring and reporting mechanism;
- (c) The incorporation of best practices for DDR programmes outlined in his report;

16. *Decides* to remain actively seized of this matter.

## Unione europea

### Consiglio dell'Unione europea

*Decisione n. 803/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce un programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II)\**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 152,  
vista la proposta della Commissione,  
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>1</sup>,  
visto il parere del Comitato delle regioni<sup>2</sup>,  
deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>3</sup>  
considerando quanto segue:

(1) La violenza fisica, sessuale e psicologica contro i bambini, i giovani e le donne, ivi comprese la minaccia di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata, lede il loro diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica ed emotiva e costituisce una minaccia grave per la salute fisica e psichica delle vittime di tale violenza. Gli effetti di tali atti di violenza sono così diffusi in tutta la Comunità da costituire un'autentica minaccia per la salute e un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta.

(2) È importante e necessario riconoscere le gravi conseguenze, immediate e a lungo termine, che la violenza reca ai singoli, alle famiglie e alla collettività in termini di salute, di sviluppo psicologico e sociale e di pari opportunità per le persone coinvolte, nonché gli elevati costi sociali ed economici che essa comporta per la società nel suo complesso.

(3) Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità, la salute è uno stato di benessere fisico, mentale e sociale, e non consiste soltanto nell'assenza

---

\* Pubblicata in *GUCE* L 143 del 30 aprile 2004.

<sup>1</sup> *GU C* 208 del 3.9.2003, pag. 52.

<sup>2</sup> *GU C* 256 del 24.10.2003, pag. 85.

<sup>3</sup> *Parere del Parlamento europeo del 3 settembre 2003 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale), posizione comune del Consiglio del 1° dicembre 2003 (GU C 54 E del 2.3.2004, pag. 1). Posizione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del 30 marzo 2004.*

di malattie o infermità. Una risoluzione dell'Assemblea mondiale per la sanità, adottata nel corso della 49<sup>a</sup> Assemblea mondiale per la sanità, svoltasi a Ginevra nel 1996, dichiara che la violenza è uno dei principali problemi per la sanità pubblica nel mondo. La relazione mondiale sulla violenza e la salute presentata dall'Organizzazione mondiale per la sanità il 3 ottobre 2002 a Bruxelles raccomanda di promuovere misure di prevenzione primaria, di potenziare le capacità di reagire delle vittime di atti di violenza e di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni in materia di prevenzione della violenza.

(4) Tali principi sono riconosciuti in numerose convenzioni, dichiarazioni e protocolli delle principali organizzazioni e istituzioni internazionali, come le Nazioni unite, l'Organizzazione internazionale del lavoro, la Conferenza mondiale sulle donne e il Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a scopo commerciale. Tali importanti attività svolte dalle organizzazioni internazionali dovrebbero essere integrate dalle attività della Comunità. Infatti, l'articolo 3, paragrafo 1), lettera p), del trattato stabilisce che l'azione della Comunità comporti un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute.

(5) La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>4</sup> ribadisce, tra l'altro, il diritto alla dignità, eguaglianza e solidarietà. La carta prevede una serie di disposizioni mirate specificamente a tutelare e promuovere l'integrità fisica e psichica, la parità di trattamento tra uomini e donne, i diritti del fanciullo e la non discriminazione nonché per proibire i trattamenti disumani o degradanti, la schiavitù, il lavoro forzato e il lavoro minorile.

(6) La Commissione è stata invitata dal Parlamento europeo a preparare e attuare programmi di azione per combattere tali atti di violenza, in particolare nelle risoluzioni del 19 maggio 2000 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Ulteriori azioni della lotta contro la tratta delle donne"<sup>5</sup> e del 20 settembre 2001 sulle mutilazioni genitali femminili<sup>6</sup>.

(7) Il programma di azione fissato dalla decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma DAPHNE)<sup>7</sup>, ha contribuito ad aumentare la consapevolezza nell'Unione europea e a migliorare e consolidare la cooperazione tra le organizzazioni degli Stati membri attive nella lotta contro la violenza.

(8) Il programma Daphne ha ottenuto una risposta superiore alle aspettative dimostrando di andare incontro a un'esigenza profondamente sentita dal settore del volontariato. I progetti finanziati hanno già incominciato ad avere effetti multipli-

4 GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

5 GU C 59 del 23.2.2001, pag. 307.

6 GU C 77 E del 28.3.2002, pag. 126.

7 GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

catori sulle attività delle organizzazioni non governative e delle istituzioni in Europa. Tale programma ha già contribuito in maniera decisiva all'elaborazione di una politica dell'Unione europea in materia di lotta contro la violenza, la tratta, l'abuso sessuale e la pornografia, con implicazioni che vanno ben al di là dei confini dell'Unione europea, come risulta dalla relazione intermedia del programma Daphne.

(9) Nella risoluzione del 4 settembre 2002 sulla revisione intermedia del programma Daphne<sup>8</sup>, il Parlamento europeo sottolinea che il programma Daphne risponde all'esigenza fondamentale di disporre di strategie efficaci per combattere la violenza e che esso deve essere continuato dopo il 2003, e chiede alla Commissione di presentare una proposta per un nuovo programma d'azione che comprenda tutte le esperienze acquisite dal 1997 a cui sia destinato un finanziamento adeguato.

(10) È auspicabile garantire la continuità dei progetti finanziati dal programma Daphne, basandosi sulle esperienze acquisite e creare le opportunità per promuovere il valore aggiunto europeo derivante da tali esperienze e, a tal fine, è necessario istituire una seconda fase del programma, in prosieguo denominato "programma Daphne II".

(11) La Comunità può recare un valore aggiunto alle azioni che devono essere prevalentemente intraprese dagli Stati membri per prevenire la violenza, anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali, perpetrata contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e dei gruppi a rischio attraverso la divulgazione e lo scambio di informazioni ed esperienze, la promozione di un approccio innovativo, la fissazione congiunta di priorità, lo sviluppo di eventuali reti, la selezione di progetti a livello comunitario e la motivazione e mobilitazione di tutti i soggetti interessati. Tali azioni dovrebbero altresì essere rivolte ai bambini e alle donne introdotti negli Stati membri attraverso la tratta di esseri umani. La Comunità può inoltre individuare e incoraggiare buone pratiche.

(12) Il programma Daphne II può recare un valore aggiunto individuando e promuovendo le buone pratiche, incoraggiando l'innovazione e favorendo lo scambio delle esperienze in materia maturate nel corso delle azioni intraprese negli Stati membri, compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative, sulle sanzioni e sui risultati conseguiti. Al fine di raggiungere gli obiettivi del presente programma e di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficiente, occorre scegliere con cura i settori in cui portare avanti le attività mediante una selezione di progetti che apportino un maggiore valore aggiunto a livello comunitario e mostrino il cammino da fare mediante la sperimentazione e la divulgazione di nuove idee per prevenire e combattere la violenza, nel contesto di un approccio multidisciplinare.

(13) Poiché gli obiettivi dell'azione proposta, vale a dire prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne, non possono essere realizzati in misura sufficienti dagli Stati membri e possono essere meglio raggiunti

---

<sup>8</sup> GU C 272 E del 13.11.2003, pag. 390.

a livello comunitario, considerata l'esigenza di un approccio coordinato e multidisciplinare che favorisca la costituzione di reti transnazionali per la formazione, l'informazione, lo studio e lo scambio di migliori pratiche, e la selezione di progetti a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente decisione si limita a quanto necessario per conseguire detti obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(14) Il programma Daphne II dovrebbe avere la durata di cinque anni al fine di permettere che le azioni da attuare dispongano del tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati e per trarre insegnamenti e raccogliere esperienze da integrare nelle buone pratiche in tutta l'Unione europea.

(15) Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE, del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione<sup>9</sup>.

(16) La presente decisione stabilisce, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria che costituisce per l'autorità di bilancio, nel quadro della procedura di bilancio annuale, il riferimento principale ai sensi del punto 33 dell'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio<sup>10</sup>

DECIDONO:

### Articolo 1

#### Oggetto e ambito d'applicazione

È istituita la seconda fase del programma Daphne per la prevenzione e la lotta contro ogni forma di violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio (in prosieguo "il programma Daphne II") per il periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2008. Tale programma può essere prorogato.

Ai fini del programma Daphne II, per "bambini" s'intendono i bambini e gli adolescenti fino all'età di 18 anni, conformemente agli strumenti internazionali relativi ai diritti del fanciullo.

Tuttavia, i progetti le cui azioni siano destinate specificamente a gruppi di beneficiari come, ad esempio, i *teenager* (di età dai 13 ai 19 anni) oppure a persone di età compresa tra i 12 e i 25 anni, sono considerati destinati alla categoria cosiddetta dei "giovani".

<sup>9</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

<sup>10</sup> GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1. Accordo modificato dalla decisione n. 2003/429/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 147 del 14.6.2003, pag. 25).

## Articolo 2

### Obiettivi del programma

1. Il programma Daphne II contribuisce all'obiettivo generale di fornire ai cittadini un elevato livello di protezione dalla violenza, che comprenda la tutela della salute fisica e psichica.

Obiettivo del presente programma è prevenire e combattere tutte le forme di violenza che si verificano nella sfera pubblica o privata contro i bambini, i giovani e le donne mediante misure preventive e sostegno alle vittime e ai gruppi a rischio, e in particolare la prevenzione dell'esposizione futura alla violenza. Il programma è inteso inoltre ad assistere e incoraggiare le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni attive nel settore.

2. Le azioni da realizzare nel quadro del programma Daphne II, quali fissate nell'allegato, intendono:

- a) promuovere azioni transnazionali:
  - i) per costituire reti multidisciplinari, segnatamente a sostegno delle vittime della violenza e dei gruppi a rischio;
  - ii) per assicurare l'espansione della base di conoscenze, dello scambio di informazioni e dell'individuazione e divulgazione delle buone pratiche, ivi comprese la formazione, le visite di studio e gli scambi di personale;
  - iii) per promuovere la sensibilizzazione nei confronti della violenza tra destinatari specifici, come gli operatori del settore, le autorità competenti e settori particolari del grande pubblico, al fine di migliorare la comprensione del fenomeno della violenza, di promuovere l'adozione di una politica di tolleranza zero nei confronti della stessa e di incoraggiare l'assistenza alle vittime e la denuncia degli episodi di violenza alle autorità competenti;
  - iv) studiare i fenomeni collegati alla violenza nonché i possibili metodi di prevenzione della stessa e indagare e affrontare le cause della violenza a tutti i livelli della società;
- b) attuare, su iniziativa della Commissione, azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, realizzazione di statistiche ripartite per sesso e per età, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni ottenute dal presente programma.

## Articolo 3

### Accesso al programma

1. Il programma Daphne II è aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (autorità locali a livello competente, dipartimenti universitari e centri di ricerca) che operino al fine di prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne o di proteggere contro tali atti di violenza o di fornire sostegno alle vittime o di attuare azioni mirate intese a promuovere il rifiuto di tali violenze o a incoraggiare un'evoluzione delle attitudini e dei comportamenti verso i gruppi vulnerabili e le vittime della violenza.

2. Il presente programma è inoltre aperto alla partecipazione:
- a) dei paesi aderenti che hanno firmato il trattato di adesione in data 16 aprile 2003;
  - b) dei paesi EFTA/SEE, conformemente alle condizioni previste dall'accordo SEE;
  - c) della Romania e della Bulgaria, nel rispetto delle condizioni di partecipazione che devono essere stabilite conformemente al rispettivo accordo europeo, ai loro protocolli aggiuntivi e alle decisioni dei consigli d'associazione;
  - d) della Turchia, nel rispetto delle condizioni di partecipazione che devono essere stabilite conformemente all'accordo quadro tra la Comunità europea e la Repubblica turca sui principi generali per la partecipazione della Repubblica turca ai programmi comunitari<sup>11</sup>.
3. I progetti, per poter fruire di un finanziamento nell'ambito di tale programma, coinvolgono almeno due Stati membri, hanno una durata massima di due anni e mirano alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 2.

#### Articolo 4 Azioni del programma

Il programma Daphne II comprende le seguenti categorie di azioni:

- a) individuazione e scambio di migliori pratiche ed esperienze operative, in particolare in vista dell'attuazione di misure preventive e di assistenza alle vittime;
- b) indagini analitiche per categoria, studi e ricerche;
- c) attività settoriali con la partecipazione dei beneficiari, soprattutto i bambini e i giovani, in tutte le fasi dell'ideazione, dell'esecuzione e della valutazione del progetto;
- d) costituzione di reti multidisciplinari durature;
- e) formazione e ideazione di strumenti didattici;
- f) elaborazione e attuazione di programmi di trattamento e di sostegno destinati alle vittime e alle persone a rischio, da un lato, e agli autori di atti di violenza, dall'altro, assicurando nel contempo la sicurezza delle vittime;
- g) elaborazione e attuazione di azioni di sensibilizzazione rivolte a un pubblico specifico, ideazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari;
- h) divulgazione dei risultati ottenuti dai due programmi Daphne: adattamento, trasferimento e utilizzazione da parte di altri beneficiari o in altre aree geografiche;
- i) identificazione e valorizzazione di azioni volte a contribuire a un trattamento positivo delle persone vulnerabili alla violenza, ossia a un approccio che favorisca il rispetto nei loro confronti e ne promuova il benessere e l'autorealizzazione.

---

<sup>11</sup> GU L 61 del 2.3.2002, pag. 29.

## Articolo 5 Finanziamento

1. La dotazione finanziaria per l'esecuzione del programma Daphne II per il periodo dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2008 è pari a 50 milioni di euro, di cui 29 milioni di euro per il periodo fino al 31 dicembre 2006

Per il periodo successivo al 31 dicembre 2006, l'importo è considerato confermato se è compatibile, per la fase in questione, con le prospettive finanziarie in vigore per il periodo che inizia nel 2007.

2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie.

3. Le decisioni di finanziamento danno luogo alla conclusione di convenzioni di finanziamento fra la Commissione e i beneficiari della sovvenzione.

4. L'intervento a carico del bilancio generale della comunità non supera l'80 % del costo complessivo del progetto.

Tuttavia, le azioni complementari di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), possono essere finanziate fino al 100 %, a condizione che non superino un massimale del 15 % dello stanziamento totale annuo per il presente programma.

## Articolo 6 Attuazione del programma

1. La Commissione è responsabile della gestione e dell'attuazione del programma Daphne II e provvede a che tutti i risultati o prodotti finanziati dal presente programma siano accessibili gratuitamente e in forma elettronica.

2. La Commissione garantisce un approccio equilibrato, che rispetti i tre gruppi destinatari, bambini, giovani e donne, nell'attuazione del presente programma.

3. Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione riguardanti il programma di lavoro annuale sono adottate secondo la procedura di gestione di cui all'articolo 7, paragrafo 2.

4. Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione riguardanti tutti gli altri aspetti sono adottate secondo la procedura di consultazione di cui all'articolo 7, paragrafo 3.

## Articolo 7 Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della decisione 1999/468/CE è fissato a due mesi.

3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

4. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

## Articolo 8 Controllo e valutazione

1. La Commissione prende tutte le misure necessarie per assicurare un controllo e una valutazione permanente del programma Daphne II che tengano conto degli obiettivi generali e specifici stabiliti dall'articolo 2 e degli obiettivi specifici stabiliti dall'allegato.

2. Al più tardi entro il 1° giugno 2006, la Commissione presenta una relazione di valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta la pertinenza, l'utilità, la sostenibilità, l'efficacia e l'efficienza del programma Daphne II fino a quel momento. Tale relazione comprende una valutazione ex ante al fine di sostenere eventuali azioni future. Inoltre, contestualmente alla presentazione del progetto preliminare di bilancio per il 2007, la Commissione trasmette all'autorità di bilancio l'esito della valutazione qualitativa e quantitativa dei risultati ottenuti rispetto a quanto previsto nel piano annuale di attuazione.

Al più tardi entro il 1° giugno 2006, la Commissione riferisce, nell'ambito della procedura di bilancio per il 2007, in merito alla conformità dell'importo previsto per il 2007/2008 con le nuove prospettive finanziarie. Se del caso la Commissione intraprende le iniziative necessarie nell'ambito delle procedure di bilancio per il 2007/2008 al fine di assicurare la conformità degli stanziamenti annuali con le nuove prospettive finanziarie.

3. Al termine del programma Daphne II, la Commissione presenta una relazione finale al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale relazione contiene, tra l'altro, informazioni sui lavori svolti nell'ambito delle azioni di cui al punto II, lettera c), dell'allegato, che serviranno da base per valutare la necessità di un'ulteriore azione politica.

4. La Commissione trasmette la relazione di cui ai paragrafi 2 e 3 anche al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni.

## Articolo 9 Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

## Allegato OBIETTIVI E AZIONI SPECIFICI

### I. AZIONI TRASNAZIONALI

#### 1. Individuazione e scambio di migliori pratiche ed esperienze operative

Obiettivo:

sostenere e incoraggiare lo scambio, l'adattamento e l'utilizzazione di migliori pratiche per applicarle ad altri contesti o aree geografiche

Incoraggiare e promuovere lo scambio di migliori pratiche al livello comunitario in materia di protezione e assistenza di bambini, giovani e donne – vittime o gruppi a rischio – con particolare attenzione ai seguenti settori:

- a) prevenzione (generale o destinata a categorie specifiche);
- b) protezione e assistenza alle vittime (assistenza psicologica, medica, sociale, scolastica e giuridica, messa a disposizione di alloggi, allontanamento e protezione delle vittime, azioni di formazione e di reintegrazione nella vita sociale e lavorativa);
- c) procedure per la tutela degli interessi superiori dei bambini, in particolare quelli che sono vittime della prostituzione, dei giovani e delle donne vittime di atti di violenza;
- d) valutazione dell'impatto effettivo che i vari tipi di violenza hanno in Europa sulle vittime e sulla società, al fine di definire una risposta adeguata.

## 2. Indagini analitiche per categoria, studi e ricerche

Obiettivo:

studiare i fenomeni connessi alla violenza.

Finanziare attività di ricerca, studi basati sul sesso e sull'età e indagini analitiche per categoria nel settore della violenza al fine di:

- a) indagare e valutare le diverse cause, circostanze e meccanismi che fanno insorgere e aumentare gli atti di violenza, tra cui le azioni che obbligano all'accattonaggio o al furto;
- b) analizzare e comparare i modelli esistenti in materia di prevenzione e di protezione;
- c) elaborare pratiche di prevenzione e di protezione;
- d) valutare l'impatto della violenza, anche in termini di salute, sia sulle vittime che sulla società nel suo complesso, compresi i costi economici;
- e) studiare la possibilità di creare filtri che vietino la diffusione di informazioni di tipo pedopornografico su Internet;
- f) realizzare studi sui bambini che sono vittime della prostituzione al fine di contribuire a prevenire questo fenomeno attraverso una migliore conoscenza dei fattori di rischio.

## 3. Attività settoriali con la partecipazione dei beneficiari

Obiettivo:

attuazione di metodi sperimentati per la prevenzione e la protezione dagli atti di violenza

Finanziare l'attuazione di metodi, di moduli di formazione e di assistenza (psicologica, medica, sociale, scolastica, giuridica e finalizzata alla reintegrazione) che coinvolgono direttamente i beneficiari.

## 4. Costituzione di reti multidisciplinari durature

Obiettivo:

sostenere e incoraggiare la collaborazione tra le Organizzazioni non governative (ONG) e le altre organizzazioni, come le autorità locali (a livello competente), attive nella lotta contro la violenza

Sostenere la costituzione e il potenziamento di reti multidisciplinari e incoraggiare e sostenere la cooperazione tra le ONG e le diverse organizzazioni ed enti pubblici al fine di migliorare il livello di conoscenza e di comprensione dei rispettivi

ruoli e di fornire un sostegno globale e multidisciplinare alle vittime degli atti di violenza e alle categorie a rischio.

Le reti svolgono in particolare attività dirette ad affrontare i problemi connessi alla violenza, al fine di:

- a) realizzare un quadro comune per l'analisi del fenomeno della violenza, che comprenda la definizione dei diversi tipi di violenza, delle cause della violenza e di tutte le sue conseguenze, e per la preparazione di adeguate risposte multisettoriali;
- b) valutare i diversi tipi e l'efficacia delle misure e delle pratiche finalizzate alla prevenzione e all'individuazione degli atti di violenza nonché alla prestazione di assistenza alle vittime della violenza, segnatamente al fine di garantire che esse non siano mai più esposte ad atti di violenza;
- c) promuovere attività che affrontino il problema a livello internazionale e nazionale.

#### 5. Formazione e ideazione di strumenti didattici.

Obiettivo:

elaborare strumenti didattici sulla prevenzione della violenza e sul trattamento positivo

Ideare e sperimentare strumenti didattici e azioni sulla prevenzione della violenza contro i bambini, i giovani e le donne e sul trattamento positivo, nonché sulla gestione dei conflitti, destinati alle scuole e agli istituti di istruzione per gli adulti, alle associazioni, alle imprese, alle istituzioni pubbliche e alle ONG.

#### 6. Elaborazione e attuazione di programmi di trattamento.

Obiettivo:

elaborazione e attuazione di programmi di trattamento destinati alle vittime e alle persone a rischio, quali i bambini e i giovani testimoni di episodi di violenza domestica, da un lato, e agli autori di atti di violenza, dall'altro, al fine di prevenire la violenza.

Individuare le possibili cause, circostanze e meccanismi che portano all'insorgere e all'aumento degli atti di violenza, come la natura della motivazione degli autori di atti di violenza e dei responsabili dello sfruttamento sessuale o di altro genere a scopo commerciale.

Elaborare, sperimentare e attuare programmi di trattamento basati sui risultati degli studi di cui sopra.

#### 7. Azioni di sensibilizzazione rivolte a un pubblico specifico.

Obiettivo:

sensibilizzare e migliorare il livello di comprensione del fenomeno della violenza e della prevenzione della violenza contro i bambini, i giovani e le donne al fine di promuovere una politica di tolleranza zero nei confronti della violenza, di assistere le vittime e i gruppi a rischio e di denunciare gli episodi di violenza.

Sono ammissibili alla sovvenzione, tra gli altri, i seguenti tipi di azione:

- a) l'elaborazione e l'attuazione di azioni di informazione e di sensibilizzazione finalizzate ai bambini, ai giovani e alle donne, segnatamente sui rischi potenziali della violenza e sui mezzi per evitarla; rientrano tra i destinatari an-

- che professionisti come insegnanti, educatori, medici, animatori giovanili o assistenti sociali, avvocati, autorità di polizia, mezzi di informazione, ecc.;
- b) lo sviluppo di fonti di informazione a livello comunitario per assistere e informare le ONG e gli enti pubblici sulle informazioni pubblicamente disponibili in materia di violenza, i metodi per prevenirla e la riabilitazione delle vittime, realizzate da fonti governative, non governative, accademiche e altre ancora; ciò dovrebbe rendere possibile l'integrazione dei dati in tutti i sistemi d'informazione attinenti;
  - c) l'incoraggiamento all'introduzione di misure e servizi specifici che aumentino il numero di denunce alle autorità di episodi di violenza e di diverse forme di sfruttamento sessuale o di altro genere a scopo commerciale contro i bambini, i giovani e le donne;
  - d) la promozione, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, di campagne pubblicitarie di condanna delle azioni di violenza e di sostegno alle vittime, sotto forma di aiuto psicologico, morale e pratico.

Incoraggiamento alla preparazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari.

## II. AZIONI COMPLEMENTARI

Al fine di garantire che tutti i settori del programma siano pienamente coperti, anche in assenza di proposte – o di proposte adeguate – per un determinato settore, la Commissione svolge ulteriori attività per colmare tali lacune.

Pertanto, il programma finanzia azioni complementari, su iniziativa della Commissione, tra l'altro, nei seguenti settori:

- a) aiuto all'elaborazione di indicatori sulla violenza che permettano di valutare quantitativamente l'impatto delle politiche e dei progetti. Tale azione deve poggiare sull'esperienza acquisita riguardo a tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne;
- b) istituzione di una procedura per una raccolta regolare e sostenibile di dati, preferibilmente con l'assistenza di EUROSTAT, al fine di poter effettuare una valutazione quantitativa più accurata sugli episodi di violenza nell'Unione;
- c) individuazione, ove possibile, degli aspetti politici alla luce delle attività svolte dai progetti finanziati al fine di proporre politiche comuni sulla violenza a livello comunitario e di rafforzare la pratica giudiziaria;
- d) analisi e valutazione dei progetti finanziati al fine di preparare un Anno europeo contro la violenza;
- e) divulgazione su scala europea delle buone pratiche derivanti dai progetti finanziati; ciò può essere realizzato in diversi modi:
  - i) realizzazione e distribuzione di materiale scritto, di cd-rom, di filmati video, la creazione di siti Internet, la promozione di campagne pubblicitarie e la realizzazione di spot pubblicitari;
  - ii) distaccamento e organizzazione di scambi di personale con esperienza in materia da un'organizzazione all'altra per la reciproca assistenza nel-

l'attuazione di nuove soluzioni o di pratiche che si sono rivelate efficaci altrove;

- iii) autorizzazione a una singola ONG a utilizzare, adattare o trasferire i risultati ottenuti nell'ambito dei due programmi Daphne in un'altra zona dell'Unione o a un'altra categoria di beneficiari;
- iv) l'istituzione di un servizio di assistenza incaricato di aiutare le ONG, in particolare quelle che partecipano per la prima volta, a elaborare i loro progetti, a stabilire contatti con altri partner nonché a utilizzare l'acquis Daphne e trarne profitto;
- v) cooperazione più stretta possibile con i mass media;
- f) organizzazione di seminari per tutti gli interessati coinvolti nei progetti finanziati al fine di migliorare la gestione e la capacità di costituire reti nonché di contribuire allo scambio di informazioni;
- g) svolgimento di studi e organizzazione di riunioni di esperti e seminari direttamente collegati alla realizzazione dell'azione di cui formano parte integrante.

Inoltre, la Commissione può ricorrere, nell'esecuzione del programma, a organizzazioni di assistenza tecnica, che saranno finanziate nell'ambito del quadro globale di bilancio e, alle stesse condizioni, a esperti.

*Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, Lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile\**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, paragrafo 1, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>2</sup>,

considerando quanto segue:

(1) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>3</sup>, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 aprile 2000 contengono o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

(2) È necessario che l'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini<sup>4</sup> e la decisione 2000/375/GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet<sup>5</sup> siano seguite da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri ed a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

(3) Il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 30 marzo 2000 relativa alla comunicazione della Commissione sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia ribadisce che il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia è un reato strettamente connesso ai reati di sfruttamento sessuale dei bambini e di pornografia infantile, e chiede alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione quadro che stabilisca le regole minime comuni relative agli elementi costitutivi dei suddetti atti criminosi.

(4) Lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile costituiscono gravi violazioni dei diritti dell'uomo e del diritto fondamentale di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione ed uno sviluppo armoniosi.

\* Pubblicata in GUCE L 013 del 20 gennaio 2004, pag. 0044 - 0048

<sup>1</sup> GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 327.

<sup>2</sup> GU C 53 E del 28.2.2002, pag. 108.

<sup>3</sup> GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

<sup>4</sup> GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

<sup>5</sup> GU L 138 del 9.6.2000, pag. 1.

(5) La pornografia infantile, una forma particolarmente grave di sfruttamento sessuale dei bambini, è in crescita e si diffonde attraverso l'uso delle nuove tecnologie e di Internet.

(6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali deve essere integrata da quella dell'Unione europea.

(7) È necessario affrontare reati gravi quali lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile con un approccio globale che comprenda quali parti integranti elementi costitutivi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri, tra cui sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, e una cooperazione giudiziaria più ampia possibile.

(8) La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

(9) È necessario introdurre, contro gli autori dei reati di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, del 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato<sup>6</sup> e l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea<sup>7</sup>.

(10) Le caratteristiche specifiche della lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini debbono indurre gli Stati membri a stabilire, nel loro diritto nazionale, sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. Tali sanzioni dovrebbero inoltre essere adattate in linea con l'attività svolta dalle persone giuridiche.

(11) Ai fini delle indagini e dell'azione penale connesse ai reati contemplati nella presente decisione quadro, i bambini che ne sono vittime dovrebbero essere interrogati secondo la loro età e il loro stadio di sviluppo.

(12) La presente decisione quadro non pregiudica i poteri della Comunità.

(13) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile, integrando gli strumenti adottati dal Consiglio quali l'azione comune 96/700/GAI, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale

<sup>6</sup> GU L 333 del 9.12.1998, pag. 1. Azione comune modificata dalla decisione quadro 2001/500/GAI (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1).

<sup>7</sup> GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

<sup>8</sup> GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

dei bambini<sup>8</sup>, l'azione comune 96/748/GAI, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità droghe di Europol<sup>9</sup>, l'azione comune 98/428/GAI, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea<sup>10</sup>, l'azione comune 96/277/GAI, del 22 aprile 1996, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>11</sup> e l'azione comune 98/427/GAI, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale<sup>12</sup>, nonché altri atti adottati dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quali la decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 gennaio 1999, che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali<sup>13</sup>, e la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa a un programma di azione comunitaria nelle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne)<sup>14</sup>,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO:

### Articolo 1 Definizioni

Ai fini della presente decisione quadro s'intende per:

- a) "bambino": una persona d'età inferiore ai diciotto anni;
- b) "pornografia infantile": materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente:
  - i) un bambino reale implicato o coinvolto in una condotta sessualmente esplicita, fra cui l'esibizione lasciva dei genitali o dell'area pubica; o
  - ii) una persona reale che sembra essere un bambino implicata o coinvolta nella suddetta condotta di cui al punto i);
  - iii) immagini realistiche di un bambino inesistente implicato o coinvolto nella suddetta condotta;
- c) "sistema informatico": qualsiasi dispositivo o sistema di dispositivi interconnessi o collegati, dei quali uno o più di uno opera il trattamento automatico di dati secondo un programma;
- d) "persona giuridica": s'intende qualsiasi entità che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

9 GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

10 GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

11 GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1.

12 GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

13 GU L 33 del 6.2.1999, pag. 1.

14 GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

## Articolo 2

### Reati relativi allo sfruttamento sessuale dei bambini

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato la condotta intenzionale di chi:

- a) costringe un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico, ne trae profitto o lo sfrutta sotto qualsiasi forma a tali fini;
- b) induce un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico;
- c) partecipa ad attività sessuali con un bambino, laddove:
  - i) faccia uso di coercizione, forza o minaccia;
  - ii) dia in pagamento denaro, o ricorra ad altre forme di remunerazione o compenso in cambio del coinvolgimento del bambino in attività sessuali; oppure
  - iii) abusi di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza nel bambino.

## Articolo 3

### Reati di pornografia infantile

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano punibili come reato, che siano o meno poste in essere a mezzo di un sistema informatico, le seguenti condotte intenzionali, allorché non autorizzate:

- a) produzione di pornografia infantile;
- b) distribuzione, diffusione o trasmissione di pornografia infantile;
- c) offerta o messa a disposizione di pornografia infantile;
- d) acquisto o possesso di pornografia infantile.

2. Uno Stato membro può prevedere che esulino dalla responsabilità penale le condotte connesse con la pornografia infantile:

- a) di cui all'articolo 1, lettera b), punto ii) in cui la persona reale che sembra essere un bambino aveva in realtà diciotto anni o un'età superiore ai diciotto anni al momento in cui è stata ritratta;
- b) di cui all'articolo 1, lettera b), punti i) e ii), in cui, trattandosi di produzione e possesso, immagini di bambini che abbiano raggiunto l'età del consenso sessuale siano prodotte e detenute con il loro consenso e unicamente a loro uso privato. Anche nei casi in cui sia stata stabilita l'esistenza del consenso, questo non può essere considerato valido se, ad esempio, l'autore del reato l'ha ottenuto avvalendosi della sua superiorità in termini di età, maturità, stato sociale, posizione, esperienza, ovvero abusando dello stato di dipendenza della vittima dall'autore;
- c) di cui all'articolo 1, lettera b), punto iii), in cui sia dimostrato che si tratta di produzione e possesso unicamente a uso privato, purché per la produzione di tale materiale non sia stato utilizzato materiale pornografico di cui all'articolo 1, lettera b), punti i) e ii), e purché l'atto non comporti rischi quanto alla diffusione del materiale.

#### Articolo 4

##### Istigazione, favoreggiamento, complicità e tentativo

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a fare sì che l'istigazione, il favoreggiamento e la complicità nella commissione dei reati di cui agli articoli 2 e 3 siano punibili.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il tentativo di commissione dei reati di cui all'articolo 2 e all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a) e b), sia punibile.

#### Articolo 5

##### Pene e circostanze aggravanti

1. Fatto salvo il paragrafo 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 siano punibili con sanzioni penali private della libertà di durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.

2. Fatto salvo il paragrafo 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti reati siano punibili con sanzioni penali private della libertà di durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni:

- a) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel "costringere un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli a carattere pornografico" e i reati di cui all'articolo 2, lettera c), punto i);
- b) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel "trarre profitto o sfruttare il bambino sotto qualsiasi forma a tali fini", e i reati di cui all'articolo 2, lettera b), in entrambi i casi nella misura in cui siano riferibili alla prostituzione, e si verifichi almeno una delle circostanze seguenti:
  - la vittima sia un bambino che non ha raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla legislazione nazionale,
  - l'autore del reato, deliberatamente o per negligenza, ha messo in pericolo la vita del bambino,
  - il reato è stato commesso ricorrendo a violenze gravi o ha causato al bambino un pregiudizio grave,
  - il reato è stato commesso nel contesto di un'organizzazione criminale ai sensi dell'azione comune 98/733/GAI a prescindere dal livello di sanzione previsto in detta azione comune;
- c) i reati di cui all'articolo 2, lettera a), che consistono nel trarre profitto o sfruttare il bambino sotto qualsiasi forma a tali fini e i reati di cui all'articolo 2, lettera b), in entrambi i casi in cui essi siano riferibili a spettacoli a carattere pornografico, nonché all'articolo 2, lettera c), punti ii) e iii), e all'articolo 3, paragrafo 1, lettere a), b) e c), nei casi in cui la vittima sia un bambino che non abbia raggiunto l'età del consenso sessuale prevista dalla legislazione nazionale ed almeno qualora si verifichi una delle circostanze di cui alla lettera b), secondo, terzo e quarto trattino.

3. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che una persona fisica che sia stata condannata per uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 o 4 possa, se del caso, essere interdetta in via temporanea o permanente dall'esercizio di attività professionali attinenti alla cura dei bambini.

4. Ciascuno Stato membro può stabilire altre sanzioni, ivi comprese sanzioni o misure di carattere non penale, per quanto riguarda i comportamenti in materia di pornografia infantile di cui all'articolo 1, lettera b), punto iii).

### Articolo 6

#### Responsabilità delle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di un reato di cui agli articoli 2, 3 e 4 commesso a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organismo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. Oltre ai casi già previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbiano reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, o abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

### Articolo 7

#### Sanzioni applicabili alle persone giuridiche

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano sanzioni di natura penale o non penale e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico;
- b) divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

2. Ciascuno Stato membro adotta i provvedimenti necessari affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, siano applicabili sanzioni o misure effettive, proporzionate e dissuasive.

### Articolo 8

#### Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4 laddove:

- a) il reato sia commesso anche solo parzialmente sul suo territorio;
- b) l'autore del reato sia un suo cittadino; oppure
- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.

3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non autorizza l'estradizione dei propri cittadini adotta le misure necessarie a stabilire la propria competenza giurisdizionale sui reati di cui agli articoli 2, 3 e 4, ed eventualmente a perseguirli, qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne informano il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

5. Ciascuno Stato membro garantisce che rientrino nella sua competenza giurisdizionale i casi in cui un reato contemplato dall'articolo 3 e, se di pertinenza, dall'articolo 4, sia stato commesso a mezzo di un sistema informatico a cui l'autore ha avuto accesso dal suo territorio, a prescindere dal fatto che il sistema si trovi o no su tale territorio.

6. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso possibile il perseguimento, conformemente al diritto nazionale, almeno dei più gravi dei reati di cui all'articolo 2 dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età.

## Articolo 9

### Protezione ed assistenza delle vittime

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una persona oggetto del reato in questione, almeno nei casi in cui si applica l'articolo 8, paragrafo 1, lettera a).

2. Le vittime di un reato di cui all'articolo 2 dovrebbero essere considerate vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4, e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale<sup>15</sup>.

3. Ciascuno Stato membro adotta tutte le misure possibili per assicurare un'appropriate assistenza alla famiglia della vittima. In particolare ciascuno Stato membro, se possibile ed opportuno, applica alla famiglia in questione l'articolo 4 di tale decisione quadro.

## Articolo 10

### Applicazione territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

---

<sup>15</sup> GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

**Articolo 11**  
**Abrogazione dell'azione comune 97/154/GAI**

L'azione comune 97/154/GAI è abrogata.

**Articolo 12**  
**Attuazione**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 20 gennaio 2006.

2. Gli Stati membri trasmettono, entro il 20 gennaio 2006, al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che operano il recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 20 gennaio 2008, valuterà, sulla base di un rapporto redatto a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

**Articolo 13**  
**Entrata in vigore**

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

## Parlamento italiano

*Legge 19 febbraio 2004, n. 40, Norme in materia di procreazione medicalmente assistita\**

### CAPO I

#### PRINCIPI GENERALI

##### **Art. 1.** **(Finalità).**

1. Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito.

2. Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità.

##### **Art. 2.** **(Interventi contro la sterilità e la infertilità).**

1. Il Ministro della salute, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, può promuovere ricerche sulle cause patologiche, psicologiche, ambientali e sociali dei fenomeni della sterilità e della infertilità e favorire gli interventi necessari per rimuoverle nonché per ridurre l'incidenza, può incentivare gli studi e le ricerche sulle tecniche di crioconservazione dei gameti e può altresì promuovere campagne di informazione e di prevenzione dei fenomeni della sterilità e della infertilità.

2. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata la spesa massima di 2 milioni di euro a decorrere dal 2004.

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 2 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

##### **Art. 3.** **(Modifica alla legge 29 luglio 1975, n. 405).**

1. Al primo comma dell'articolo 1 della legge 29 luglio 1975, n. 405, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

---

\* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 24 febbraio 2004.

“d-bis) l’informazione e l’assistenza riguardo ai problemi della sterilità e della infertilità umana, nonché alle tecniche di procreazione medicalmente assistita; d-ter) l’informazione sulle procedure per l’adozione e l’affidamento familiare”.

2. Dall’attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## CAPO II

### ACCESSO ALLE TECNICHE

#### Art. 4. (Accesso alle tecniche).

1. Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l’impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico.

2. Le tecniche di procreazione medicalmente assistita sono applicate in base ai seguenti principi:

- a) gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della minore invasività;
- b) consenso informato, da realizzare ai sensi dell’articolo 6.

3. È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

#### Art. 5. (Requisiti soggettivi).

1. Fermo restando quanto stabilito dall’articolo 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi.

#### Art. 6. (Consenso informato).

1. Per le finalità indicate dal comma 3, prima del ricorso ed in ogni fase di applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita il medico informa in maniera dettagliata i soggetti di cui all’articolo 5 sui metodi, sui problemi bioetici e sui possibili effetti collaterali sanitari e psicologici conseguenti all’applicazione delle tecniche stesse, sulle probabilità di successo e sui rischi dalle stesse derivanti, nonché sulle relative conseguenze giuridiche per la donna, per l’uomo e per il nascituro. Alla coppia deve essere prospettata la possibilità di ricorrere a procedure di adozione o di affidamento ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, come alternativa alla procreazione medicalmente assistita. Le infor-

mazioni di cui al presente comma e quelle concernenti il grado di invasività delle tecniche nei confronti della donna e dell'uomo devono essere fornite per ciascuna delle tecniche applicate e in modo tale da garantire il formarsi di una volontà consapevole e consapevolmente espressa.

2. Alla coppia devono essere prospettati con chiarezza i costi economici dell'intera procedura qualora si tratti di strutture private autorizzate.

3. La volontà di entrambi i soggetti di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è espressa per iscritto congiuntamente al medico responsabile della struttura, secondo modalità definite con decreto dei Ministri della giustizia e della salute, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Tra la manifestazione della volontà e l'applicazione della tecnica deve intercorrere un termine non inferiore a sette giorni. La volontà può essere revocata da ciascuno dei soggetti indicati dal presente comma fino al momento della fecondazione dell'ovulo.

4. Fatti salvi i requisiti previsti dalla presente legge, il medico responsabile della struttura può decidere di non procedere alla procreazione medicalmente assistita, esclusivamente per motivi di ordine medico-sanitario. In tale caso deve fornire alla coppia motivazione scritta di tale decisione.

5. Ai richiedenti, al momento di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, devono essere esplicitate con chiarezza e mediante sottoscrizione le conseguenze giuridiche di cui all'articolo 8 e all'articolo 9 della presente legge.

#### **Art. 7.** **(Linee guida).**

1. Il Ministro della salute, avvalendosi dell'Istituto superiore di sanità, e previo parere del Consiglio superiore di sanità, definisce, con proprio decreto, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, linee guida contenenti l'indicazione delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

2. Le linee guida di cui al comma 1 sono vincolanti per tutte le strutture autorizzate.

3. Le linee guida sono aggiornate periodicamente, almeno ogni tre anni, in rapporto all'evoluzione tecnico-scientifica, con le medesime procedure di cui al comma 1.

### **CAPO III**

#### **DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA TUTELA DEL NASCITURO**

#### **Art. 8.** **(Stato giuridico del nato).**

1. I nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli legittimi o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime ai sensi dell'articolo 6.

**Art. 9.****(Divieto del disconoscimento della paternità e dell'anonimato della madre).**

1. Qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità nei casi previsti dall'articolo 235, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, né l'impugnazione di cui all'articolo 263 dello stesso codice.

2. La madre del nato a seguito dell'applicazione di tecniche di procreazione medicalmente assistita non può dichiarare la volontà di non essere nominata, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

3. In caso di applicazione di tecniche di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il donatore di gameti non acquisisce alcuna relazione giuridica parentale con il nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi.

**CAPO IV****REGOLAMENTAZIONE DELLE STRUTTURE AUTORIZZATE ALL'APPLICAZIONE DELLE TECNICHE DI PROCREAZIONE ASSISTITA****Art. 10.****(Strutture autorizzate).**

1. Gli interventi di procreazione medicalmente assistita sono realizzati nelle strutture pubbliche e private autorizzate dalle regioni e iscritte al registro di cui all'articolo 11.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano definiscono con proprio atto, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge:

- a) i requisiti tecnico-scientifici e organizzativi delle strutture;
- b) le caratteristiche del personale delle strutture;
- c) i criteri per la determinazione della durata delle autorizzazioni e dei casi di revoca delle stesse;
- d) i criteri per lo svolgimento dei controlli sul rispetto delle disposizioni della presente legge e sul permanere dei requisiti tecnico-scientifici e organizzativi delle strutture.

**Art. 11.****(Registro).**

1. È istituito, con decreto del Ministro della salute, presso l'Istituto superiore di sanità, il registro nazionale delle strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, degli embrioni formati e dei nati a seguito dell'applicazione delle tecniche medesime.

2. L'iscrizione al registro di cui al comma 1 è obbligatoria.

3. L'Istituto superiore di sanità raccoglie e diffonde, in collaborazione con gli osservatori epidemiologici regionali, le informazioni necessarie al fine di consentire la trasparenza e la pubblicità delle tecniche di procreazione medicalmente assistita adottate e dei risultati conseguiti.

4. L'Istituto superiore di sanità raccoglie le istanze, le informazioni, i suggerimenti, le proposte delle società scientifiche e degli utenti riguardanti la procreazione medicalmente assistita.

5. Le strutture di cui al presente articolo sono tenute a fornire agli osservatori epidemiologici regionali e all'Istituto superiore di sanità i dati necessari per le finalità indicate dall'articolo 15 nonché ogni altra informazione necessaria allo svolgimento delle funzioni di controllo e di ispezione da parte delle autorità competenti.

6. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato nella misura massima di 154.937 euro a decorrere dall'anno 2004, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della salute. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## CAPO V

### DIVIETI E SANZIONI

#### **Art. 12.** **(Divieti generali e sanzioni).**

1. Chiunque a qualsiasi titolo utilizza a fini procreativi gameti di soggetti estranei alla coppia richiedente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 300.000 a 600.000 euro.

2. Chiunque a qualsiasi titolo, in violazione dell'articolo 5, applica tecniche di procreazione medicalmente assistita a coppie i cui componenti non siano entrambi viventi o uno dei cui componenti sia minorenne ovvero che siano composte da soggetti dello stesso sesso o non coniugati o non conviventi è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200.000 a 400.000 euro.

3. Per l'accertamento dei requisiti di cui al comma 2 il medico si avvale di una dichiarazione sottoscritta dai soggetti richiedenti. In caso di dichiarazioni mendaci si applica l'articolo 76, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

4. Chiunque applica tecniche di procreazione medicalmente assistita senza avere raccolto il consenso secondo le modalità di cui all'articolo 6 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro.

5. Chiunque a qualsiasi titolo applica tecniche di procreazione medicalmente assistita in strutture diverse da quelle di cui all'articolo 10 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100.000 a 300.000 euro.

6. Chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità è punito con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro.

7. Chiunque realizza un processo volto ad ottenere un essere umano discendente da un'unica cellula di partenza, eventualmente identico, quanto al patrimonio genetico nucleare, ad un altro essere umano in vita o morto, è punito con la reclusione da dieci a venti anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro. Il medico è punito, altresì, con l'interdizione perpetua dall'esercizio della professione.

8. Non sono punibili l'uomo o la donna ai quali sono applicate le tecniche nei casi di cui ai commi 1, 2, 4 e 5.

9. È disposta la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale nei confronti dell' esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui al presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 7.

10. L'autorizzazione concessa ai sensi dell'articolo 10 alla struttura al cui interno è eseguita una delle pratiche vietate ai sensi del presente articolo è sospesa per un anno. Nell'ipotesi di più violazioni dei divieti di cui al presente articolo o di recidiva l'autorizzazione può essere revocata.

## CAPO VI

### MISURE DI TUTELA DELL'EMBRIONE

#### Art. 13.

##### (Sperimentazione sugli embrioni umani).

1. È vietata qualsiasi sperimentazione su ciascun embrione umano.

2. La ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano è consentita a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative.

3. Sono, comunque, vietati:

- a) la produzione di embrioni umani a fini di ricerca o di sperimentazione o comunque a fini diversi da quello previsto dalla presente legge;
- b) ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti ovvero interventi che, attraverso tecniche di selezione, di manipolazione o comunque tramite procedimenti artificiali, siano diretti ad alterare il patrimonio genetico

dell'embrione o del gamete ovvero a predeterminarne caratteristiche genetiche, ad eccezione degli interventi aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo;

- c) interventi di clonazione mediante trasferimento di nucleo o di scissione precoce dell'embrione o di ectogenesi sia a fini procreativi sia di ricerca;
- d) la fecondazione di un gamete umano con un gamete di specie diversa e la produzione di ibridi o di chimere.

4. La violazione dei divieti di cui al comma 1 è punita con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 50.000 a 150.000 euro. In caso di violazione di uno dei divieti di cui al comma 3 la pena è aumentata. Le circostanze attenuanti concorrenti con le circostanze aggravanti previste dal comma 3 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste.

5. È disposta la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale nei confronti dell' esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui al presente articolo.

#### Art. 14.

##### (Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni).

1. È vietata la crioconservazione e la soppressione di embrioni, fermo restando quanto previsto dalla legge 22 maggio 1978, n. 194.

2. Le tecniche di produzione degli embrioni, tenuto conto dell'evoluzione tecnico-scientifica e di quanto previsto dall'articolo 7, comma 3, non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre.

3. Qualora il trasferimento nell'utero degli embrioni non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione è consentita la crioconservazione degli embrioni stessi fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile.

4. Ai fini della presente legge sulla procreazione medicalmente assistita è vietata la riduzione embrionaria di gravidanze plurime, salvo nei casi previsti dalla legge 22 maggio 1978, n. 194.

5. I soggetti di cui all'articolo 5 sono informati sul numero e, su loro richiesta, sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero.

6. La violazione di uno dei divieti e degli obblighi di cui ai commi precedenti è punita con la reclusione fino a tre anni e con la multa da 50.000 a 150.000 euro.

7. È disposta la sospensione fino ad un anno dall'esercizio professionale nei confronti dell' esercente una professione sanitaria condannato per uno dei reati di cui al presente articolo.

8. È consentita la crioconservazione dei gameti maschili e femminili, previo consenso informato e scritto.

9. La violazione delle disposizioni di cui al comma 8 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro.

## CAPO VII

## DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

**Art. 15.**  
**(Relazione al Parlamento).**

1. L'Istituto superiore di sanità predispone, entro il 28 febbraio di ciascun anno, una relazione annuale per il Ministro della salute in base ai dati raccolti ai sensi dell'articolo 11, comma 5, sull'attività delle strutture autorizzate, con particolare riferimento alla valutazione epidemiologica delle tecniche e degli interventi effettuati.

2. Il Ministro della salute, sulla base dei dati indicati al comma 1, presenta entro il 30 giugno di ogni anno una relazione al Parlamento sull'attuazione della presente legge.

**Art. 16.**  
**(Obiezione di coscienza).**

1. Il personale sanitario ed esercente le attività sanitarie ausiliarie non è tenuto a prendere parte alle procedure per l'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita disciplinate dalla presente legge quando sollevi obiezione di coscienza con preventiva dichiarazione. La dichiarazione dell'obiettore deve essere comunicata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge al direttore dell'azienda unità sanitaria locale o dell'azienda ospedaliera, nel caso di personale dipendente, al direttore sanitario, nel caso di personale dipendente da strutture private autorizzate o accreditate.

2. L'obiezione può essere sempre revocata o venire proposta anche al di fuori dei termini di cui al comma 1, ma in tale caso la dichiarazione produce effetto dopo un mese dalla sua presentazione agli organismi di cui al comma 1.

3. L'obiezione di coscienza esonera il personale sanitario ed esercente le attività sanitarie ausiliarie dal compimento delle procedure e delle attività specificatamente e necessariamente dirette a determinare l'intervento di procreazione medicalmente assistita e non dall'assistenza antecedente e conseguente l'intervento.

**Art. 17.**  
**(Disposizioni transitorie).**

1. Le strutture e i centri iscritti nell'elenco predisposto presso l'Istituto superiore di sanità ai sensi dell'ordinanza del Ministro della sanità del 5 marzo 1997, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 1997, sono autorizzati ad applicare le tecniche di procreazione medicalmente assistita, nel rispetto delle disposizioni della presente legge, fino al nono mese successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le strutture e i centri di cui al comma 1 trasmettono al Ministero della salute un elenco contenente l'indicazione numerica degli embrioni prodotti a seguito dell'applica-

zione di tecniche di procreazione medicalmente assistita nel periodo precedente la data di entrata in vigore della presente legge, nonché, nel rispetto delle vigenti disposizioni sulla tutela della riservatezza dei dati personali, l'indicazione nominativa di coloro che hanno fatto ricorso alle tecniche medesime a seguito delle quali sono stati formati gli embrioni. La violazione della disposizione del presente comma è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 25.000 a 50.000 euro.

3. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della salute, avvalendosi dell'Istituto superiore di sanità, definisce, con proprio decreto, le modalità e i termini di conservazione degli embrioni di cui al comma 2.

#### **Art. 18.**

##### **(Fondo per le tecniche di procreazione medicalmente assistita).**

1. Al fine di favorire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita da parte dei soggetti di cui all'articolo 5, presso il Ministero della salute è istituito il Fondo per le tecniche di procreazione medicalmente assistita. Il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto del Ministro della salute, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Per la dotazione del Fondo di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di 6,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2004-2006, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2004, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apporare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.





# **RICERCHE E STATISTICHE**



## Bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia: alcuni risultati e considerazioni dall'indagine nazionale

Allo scopo di tracciare un quadro aggiornato del fenomeno dell'istituzionalizzazione dei minori il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso, nell'ambito delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, una ricerca di tipo censuario sugli istituti per minori e sui bambini ospiti di tali strutture. Gli esiti della ricerca, realizzata con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, sono in corso di pubblicazione in versione completa nella collana del Centro nazionale "Questioni e documenti"; tuttavia, già in occasione del Convegno realizzatosi a Torino nel marzo di quest'anno *Tutti i bambini o diritto ad una famiglia* sono stati presentati dal Centro nazionale i principali risultati, cui si fa riferimento nel testo che segue.

Il contesto in cui è nato il progetto della ricerca nasce nell'ambito della riforma dell'adozione e dell'affidamento familiare, la legge 28 marzo 2001, n. 149, la quale fissa specificamente al 31 dicembre 2006 il termine per il superamento del ricovero dei bambini e dei ragazzi in istituto (art. 2, comma 4 della legge)<sup>1</sup>.

Una disposizione normativa di estrema importanza che si inquadra nell'attuazione e nel pieno riconoscimento del diritto del minore a una famiglia.

Alla esplicitazione chiara della data – individuata quale “scadenza” per il completamento del percorso di deistituzionalizzazione – fa eco tuttavia una certa complessità a identificare con precisione a livello nazionale l'oggetto effettivamente chiamato in causa, genericamente indicato con il termine di “istituto”.

Tra le classificazioni finora sistematizzate si segnala quella definita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 13 novembre 1997, elaborata con la finalità di riordinare in alcune categorie le diverse tipologie di strutture di accoglienza residenziale per minori. In base a essa, i “presidi residenziali socio-assistenziali per minori” sono classificabili in quattro classi, che riuniscono le denominazioni esistenti a livello regionale:

- a) la comunità di pronta accoglienza;
- b) la comunità di tipo familiare;
- c) la comunità educativa;
- d) l'istituto.

Per “istituto” s'intende una struttura socioeducativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accoglie un gran numero di minori.

Per quanto attiene gli obiettivi generali dell'indagine, la metodologia e il disegno di ricerca si rimanda al volume di *Cittadini in crescita* n. 1/2003.

<sup>1</sup> «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

## I principali risultati emersi dalla rilevazione sui bambini e gli adolescenti negli istituti per minori in Italia

La rilevazione nazionale a carattere censuario realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha evidenziato che alla data del 30 giugno 2003 erano presenti sul territorio nazionale 215 strutture residenziali definite "istituti per minori" che hanno dichiarato di accogliere almeno un minore, e un numero di minori effettivamente accolti in tali strutture pari a 2.633 unità.

Dall'esame degli elenchi di base forniti dall'ISTAT relativamente alle strutture che erano state rilevate come "istituti per minori" dall'Istituto nazionale di statistica nelle indagini del 1999 e del 2000 e da un ulteriore e successiva verifica realizzata attraverso gli elenchi delle strutture iscritte agli albi regionali con questa caratteristica di residenzialità, è risultato che 7 regioni non presentavano sul proprio territorio strutture riconducibili alla definizione di "istituto per minori". Le regioni in questione sono: il Piemonte, la Valle d'Aosta, il Trentino-AltoAdige, la Liguria, l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Molise.

Vista la collocazione geografica di queste regioni, tutte appartenenti al Centro-nord, a esclusione del Molise, la distribuzione delle strutture sul territorio non poteva che risultare fortemente disomogenea, mostrando una forte concentrazione nelle regioni del Sud e delle Isole.

Questo quadro iniziale è stato poi, oltre che confermato, quantificato dalla rilevazione sul campo, la quale ha evidenziato che nelle poche regioni del Centro-nord, dove gli istituti per minori pure esistono, sono comunque in numero piuttosto limitato. In merito, si tenga presente che la frequenza più alta, in questa area del Paese, si ha nel Veneto con 10 strutture, seguita dalla Lombardia con 8.

Di segno opposto la situazione nelle aree del Sud e delle Isole dove gli istituti per minori sono diffusi su tutto il territorio e con una concentrazione nettamente più alta. Infatti, delle 215 strutture censite ben 173, pari al 79,2% del totale, sono dislocate in quell'area geografica. Tra queste regioni è da segnalare una presenza di strutture particolarmente alta in Sicilia (63) e in Puglia (35), seguite dalla Calabria e dalla Campania con 30 e 28 strutture rispettivamente.

Per quel che riguarda la capacità ricettiva degli istituti, ossia il numero di minori che possono essere accolti in servizio residenziale, complessivamente i 215 istituti dispongono di 6.081 posti.

A livello regionale emergono significative differenze se si prende in considerazione il numero medio di posti per struttura. Infatti, si passa dalla capacità ricettiva minima delle Marche con 14 posti a quella massima e particolarmente alta dell'Umbria dove i 4 istituti hanno una capacità ricettiva media di 48 posti, cosa che sta a indicare, innanzitutto, la presenza di strutture di dimensioni rilevanti. Da segnalare, inoltre, il dato della Campania e della Basilicata con un valore medio pari a 41. In tal senso, è da tener presente che a livello nazionale il numero medio di posti per struttura è pari a 28.

Passando dai posti disponibili ai bambini e gli adolescenti ospiti, e considerando la distribuzione regionale dei 2.633 minori ospiti delle strutture, emergono altri elementi di riflessione. La Sicilia, com'era lecito aspettarsi vista la presenza di 63 strut-

ture, è la regione dove si registra il maggior numero di bambini e ragazzi ospiti pari a 547 unità al 30 giugno 2003, seguita dalla Campania con 500 unità. All'estremo opposto si hanno le Marche con 41 minori e il Friuli-Venezia Giulia con appena 13 minori.

Per avanzare valutazioni circostanziate e corrette sulle differenze esistenti tra le varie realtà regionali si propongono due interessanti indicatori: a) numero medio di minori presenti negli istituti per minori; b) numero di minori presenti per 100 posti disponibili nei servizi residenziali.

Se il valore del primo indicatore si attesta nelle regioni del Centro-nord su un numero medio di minori presenti per struttura pari a 18, il valore dello stesso indicatore scende a 12 per le regioni del Sud e delle Isole. Tra queste ultime fa eccezione la Campania, dove le 28 strutture hanno un numero medio di minori pari a 18, quindi in linea con il valore medio riscontrato nelle realtà del Centro-nord del Paese. La presenza di minori proporzionalmente più consistente nelle strutture del Centro-nord, viene confermata e maggiormente evidenziata dal dato relativo al numero di minori presenti per 100 posti disponibili nei servizi residenziali.

Marche e Lombardia con rispettivamente 75 e 74 minori ogni 100 posti sono le regioni con la più alta presenza in relazione ai posti disponibili. Considerando complessivamente tutte le regioni del Centro-nord, questo indicatore ha un valore medio pari a circa 64, mentre per il Sud e Isole si arriva a 39. Per quel che riguarda quest'ultima macroarea si va dai 30 minori ogni 100 posti della Sicilia ai 60 della Sardegna.

Se i dati appena citati mostrano realtà territoriali differenziate in termini sia di diffusione delle strutture che di minori presenti, un dato sembra accomunare tutti gli istituti per minori censiti e riguarda la volontà di riorganizzazione degli stessi, al fine di andare incontro alle esigenze di superamento del ricovero dei minori negli istituti entro il 2006. In nessuna regione si riscontra una particolare indifferenza delle strutture residenziali al problema della riconversione e, difatti, circa il 77% degli istituti dichiara di aver previsto, al 30 giugno 2003, un piano di riconversione. Tra gli istituti che si stanno attivando per la riconversione nel 43,9% dei casi si progetta la creazione di comunità familiari e nel 48,5% di altre tipologie di comunità, tra le quali nell'ambito delle comunità educative vengono segnalate in gran numero le comunità alloggio.

Un'importante quota di azioni di riorganizzazione si sono mosse nella direzione dell'affidamento familiare, effettuato sia attraverso azioni di sensibilizzazione sul territorio (9,6%) che attraverso la collaborazione con gli enti locali per la promozione (7,8%) e la realizzazione dell'affidamento (9,6%).

Tra le maggiori difficoltà incontrate dai 167 istituti per minori incamminati nel percorso verso la riorganizzazione, quello economico risulta preponderante, visto che circa il 62,3% dichiara di aver trovato difficoltà a causa della scarsità di risorse finanziarie e il 40,1% nel reperire finanziamenti. L'interazione con le amministrazioni ha rappresentato un altro importante motivo di difficoltà (per oltre il 16% degli istituti), insieme agli impedimenti strutturali (8,4%) e all'individuazione delle azioni da intraprendere (8,4%). Meno problematica risulta essere stata l'individuazione delle professionalità da utilizzare (5,4%).

Le difficoltà di progettazione della riorganizzazione di tali strutture non interessa evidentemente solo per una valutazione della tenuta del sistema di accoglienza ma anche e soprattutto perché esso incide inevitabilmente sulla qualità di vita quotidiana che i minori accolti si trovano a sperimentare. Questi minori, peraltro, presentano alcune interessanti caratteristiche alla luce di quanto prescritto dalla recente normativa 149/2001. In questa sede sembra opportuno evidenziare almeno quella relativa all'età dei minori presenti in questi istituti per minori.

La distribuzione per classe d'età all'ingresso dei bambini e dei ragazzi mostra una presenza marcata di bambini con meno di sei anni (circa 28 bambini ogni 100). La fascia d'età maggiormente rappresentata è comunque quella che va dai 6 agli 11 anni in cui si ha circa la metà dei bambini (48%) presenti negli istituti per minori. Si è verificato, inoltre, che al crescere dell'età decresce la presenza di bambini, cosicché nella fascia estrema di ingresso di 12-17 anni si hanno 23 minori ogni 100.

Considerando la distribuzione per età degli stessi minori alla data della rilevazione, ovvero al 30 giugno 2003, la situazione cambia sostanzialmente.

La distribuzione di frequenza è sbilanciata maggiormente verso le classi d'età più elevate, avendosi addirittura il 44,4% dei ragazzi tra i 12 e i 17 anni e circa il 4% con più di 18 anni. Tutt'altro che trascurabile è però la quota di minori con età inferiore ai 6 anni ancora accolti da queste strutture di accoglienza, anche e soprattutto in virtù di quanto esplicitamente prescritto dalla legge 149/2001 relativamente alle misure da adottare per i minori appartenenti a questa specifica classe di età.

Infine, un'ultima annotazione merita dedicarla alle motivazioni di inserimento dei minori in istituto. Le motivazioni prevalenti dell'inserimento in istituto dei minori censiti riguardano nel 33% dei casi problemi economici della famiglia, ed è questa appunto la motivazione di gran lunga più indicata, i problemi di condotta dei genitori (12% del totale delle motivazioni) e le crisi delle relazioni familiari (8,5%), che rappresentano rispettivamente il secondo e il terzo motivo maggiormente segnalato. Ma non sono certo da trascurare, sebbene presentino incidenze meno rilevanti, alcune motivazioni specifiche quali maltrattamento e incuria (5,1%), violenza sessuale sul minore (2,5%), e stato di abbandono (1,8%), che testimoniano, almeno per alcuni di loro, il profondo disagio che il minore ha dovuto affrontare nella sua esperienza di vita.

**Tabella 1 - Istituti per minori per regione e ripartizione territoriale.  
Al 30 giugno 2003**

Regioni	Strutture	
	v.a.	% del totale
<b>Ripartizioni territoriali</b>		
Piemonte	0	0,0
Valle d'Aosta	0	0,0
Lombardia	8	4,0
Trentino-Alto Adige	0	0,0
Veneto	10	5,0
Friuli-Venezia Giulia	1	0,5
Liguria	0	0,0
Emilia-Romagna	0	0,0
Toscana	0	0,0
Umbria	4	2,0
Marche	4	2,0
Lazio	15	7,4
Abruzzo	6	3,0
Molise	0	0,0
Campania	28	13,9
Puglia	35	15,3
Basilicata	6	3,0
Calabria	30	14,4
Sicilia	63	27,2
Sardegna	5	2,5
Italia nord-occidentale	8	4,0
Italia nord-orientale	11	5,4
Italia centrale	23	11,4
Italia meridionale	105	49,5
Italia insulare	68	29,7
<b>ITALIA</b>	<b>215</b>	<b>100,0</b>

**Tabella 2 - Minori in totale, stranieri e portatori di handicap presenti negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale - Al 30 giugno 2003**

Regioni	Totale minori		di cui stranieri		di cui portatori di handicap	
	v.a.	% del totale	v.a.	% del totale	v.a.	% del totale
<b>Ripartizioni territoriali</b>						
Piemonte	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-
Lombardia	190	7,2	89	46,8	1	0,5
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-
Veneto	140	5,3	35	25,0	26	18,6
Friuli-Venezia Giulia	13	0,5	2	15,4	3	23,1
Liguria	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-	-	-
Umbria	90	3,4	28	31,1	1	1,1
Marche	41	1,6	4	9,8	0	0,0
Lazio	279	10,6	149	53,4	12	4,3
Abruzzo	91	3,5	5	5,5	18	19,8
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	500	19,0	19	3,8	19	3,8
Puglia	381	14,5	81	21,3	29	7,6
Basilicata	63	2,4	18	28,6	8	12,7
Calabria	246	9,4	1	0,4	16	6,5
Sicilia	547	20,5	20	3,7	46	8,4
Sardegna	52	2,0	1	1,9	6	11,5
Italia nord-occidentale	190	7,2	89	46,8	1	0,5
Italia nord-orientale	153	5,8	37	24,2	29	19,0
Italia centrale	410	15,6	181	44,1	13	3,2
Italia meridionale	1.281	48,8	124	9,7	90	7,0
Italia insulare	599	22,5	21	3,5	52	8,7
<b>ITALIA</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>	<b>452</b>	<b>17,2</b>	<b>185</b>	<b>7,0</b>

**Tabella 3 - Numero medio di minori presenti negli istituti per minori, minori presenti per 100 posti disponibili e tassi per 10.000 residenti della stessa età per regione e ripartizione territoriale - Al 30 giugno 2003**

Regioni				
Ripartizioni territoriali	N. medio posti per struttura	N. medio minori per struttura	Minori presenti per 100 posti in servizio residenziale	Minori in istituto per 10.000 res. della stessa età
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	32	24	74	1,3
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	24	14	60	1,9
Friuli-Venezia Giulia	25	13	52	0,8
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	48	23	47	7,3
Marche	14	10	75	1,7
Lazio	30	19	61	3,2
Abruzzo	28	15	55	4,2
Molise	-	-	-	-
Campania	41	18	43	3,8
Puglia	22	11	51	4,6
Basilicata	41	11	26	5,4
Calabria	21	8	40	5,9
Sicilia	29	9	30	5,1
Sardegna	17	10	60	1,8
Italia nord-occidentale	32	24	74	1,3
Italia nord-orientale	24	14	59	1,7
Italia centrale	31	18	58	3,3
Italia meridionale	28	12	44	4,4
Italia insulare	28	9	31	4,4
<b>ITALIA</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>3,4</b>

**Tabella 4 - Istituti per minori secondo l'eventuale previsione di un piano di riorganizzazione per regione - Al 30 giugno 2003**

Regioni	Piano di riorganizzazione previsto			Totale
	sì	no	n.r.	
Ripartizioni territoriali				
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	8	0	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	8	2	0	10
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	1	3	0	4
Marche	3	1	0	4
Lazio	13	2	0	15
Abruzzo	6	-	0	6
Molise	-	-	-	-
Campania	20	8	0	28
Puglia	25	9	1	35
Basilicata	3	3	0	6
Calabria	24	5	1	30
Sicilia	50	13	0	63
Sardegna	5	0	0	5
Italia nord-occidentale	8	0	0	8
Italia nord-orientale	9	2	0	11
Italia centrale	17	6	0	23
Italia meridionale	78	25	2	105
Italia insulare	55	13	0	68
<b>ITALIA</b>	<b>167</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>215</b>

**Tabella 5 - Istituti per minori che hanno previsto un piano di riorganizzazione secondo il tipo di azione prevista. Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Azioni	v.a.	% <sup>(a)</sup>
Creazioni di comunità familiari	81	48,5
Creazioni di altre tipologie di comunità	65	38,9
di cui:		
comunità alloggio	33	50,8
matri e bambini	6	9,2
comunità educative	16	24,6
altro	10	15,4
Azioni sul territorio di sensibilizzazione all'affidamento familiare	16	9,6
Collaborazione con gli enti locali per la promozione dell'affidamento familiare	13	7,8
Collaborazione con gli enti locali per la realizzazione dell'affidamento familiare	16	9,6
Altro	42	25,1
n.r.	45	26,9

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione

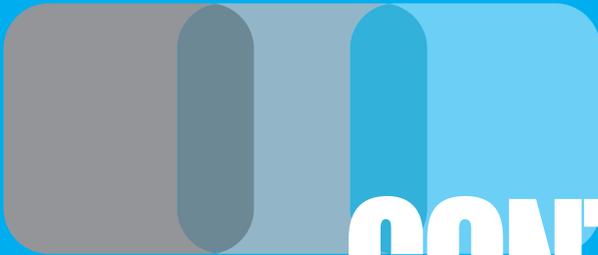
**Tabella 6 - Istituti per minori secondo le maggiori difficoltà riscontrate nella riconversione - Al 30 giugno 2003 (risposte multiple)**

Difficoltà	v.a.	% <sup>(a)</sup>
Scarsità di risorse finanziarie	104	62,3
Reperire finanziamenti	67	40,1
Mancanza di linee guida	12	7,2
Individuazione delle professionalità da utilizzare	9	5,4
Individuazione delle azioni da adottare	14	8,4
Impedimenti strutturali	14	8,4
Interazione con le amministrazioni	27	16,2
Altro	11	6,6
n.r.	11	6,6

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione

**Tabella 7 - Minori presenti negli istituti per minori secondo il motivo prevalente dell'inserimento e sesso - Al 30 giugno 2003**

Motivi	Maschi		Femmine		n.r.	Totale	
	v.a	%	v.a	%		v.a	%
Problemi economici della famiglia	443	52,2	406	47,8	12	861	33,0
Problemi di condotta dei genitori	132	42,6	178	57,4	3	313	12,0
Crisi delle relazioni familiari	107	48,6	113	51,4	2	222	8,5
Maltrattamento o incuria	69	53,1	61	46,9	2	132	5,1
Problemi lavorativi dei genitori	54	44,3	68	55,7	0	122	4,7
Problemi giudiziari dei genitori	58	49,6	59	50,4	0	117	4,5
Problemi relazionali con la famiglia	40	35,4	73	64,6	2	115	4,4
Minore orfano di uno o entrambi i genitori	36	39,1	56	60,9	1	93	3,6
Profugo-clandestino	66	73,3	24	26,7	0	90	3,4
Problemi abitativi della famiglia	34	48,6	36	51,4	0	70	2,7
Problemi scolastici	39	60,0	26	40,0	3	68	2,6
Violenza sessuale sul minore	16	25,0	48	75,0	0	64	2,5
Stato di abbandono	26	54,2	22	45,8	0	48	1,8
Problemi comportamentali del minore	16	59,3	11	40,7	1	28	1,1
Problemi sanitari	14	63,6	8	36,4	2	24	0,9
Altro	136	55,7	108	44,3	1	245	9,4
<i>n.r.</i>	2	100,0	0	0,0	19	21	-
<b>Totale</b>	<b>1.288</b>	<b>49,8</b>	<b>1.297</b>	<b>50,2</b>	<b>48</b>	<b>2.633</b>	<b>100,0</b>



# CONTESTI E ATTIVITÀ

*Avvertenza*

*La sezione raccoglie esperienze di lavoro significative nel campo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Chi è interessato può inviare la propria segnalazione utilizzando l'apposita scheda informativa reperibile nel sito web del Centro nazionale alla pagina <http://www.minori.it/esperienze/index.jsf> o contattando la segreteria del Centro nazionale: tel. +39 055 2037343, e-mail [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)*

## Esperienze nel mondo

### Prevenzione dell'abbandono minorile, riabilitazione sanitaria e inclusione sociale dei bambini disabili in Marocco

#### Ente esecutore

AiBi - Amici dei bambini  
20098 - Mezzano di San Giuliano Milanese (MI)  
telefono: 02 988 221 fax: 02 982 326 11  
e-mail: pvs@aibi.it  
sito web: www.aibi.it/

#### Enti partner

Partner italiano: ovci - La nostra famiglia  
Partner locale: Ligue Marocaine pour la Protection de l'Enfance

#### Enti finanziatori

Ministero degli affari esteri - Italia  
Regione Lombardia  
Commissione europea (B7-6000)

#### Budget

Circa 2.330.000,00 euro

#### Luogo e durata del progetto

Rabat (Marocco)  
2000 - 2006

#### Documentazione

- Atti del convegno: *L'enfant privé de famille, quel avenir?*, Rabat, 29-30 maggio 2003
- Videocassetta

Obiettivo generale del progetto è la prevenzione dell'abbandono dei bambini con disabilità in Marocco e il miglioramento delle loro condizioni di vita attraverso lo sviluppo di un sistema integrato di servizi sociali e sanitari per la loro riabilitazione e inclusione sociale.

Il progetto intende, infatti, rispondere alle nuove esigenze sociali emergenti in Marocco negli ultimi anni. In particolare nella regione di Rabat si è registrato un aumento nel numero di abbandoni di bambini disabili, non soltanto nel periodo neonatale (primi mesi di vita), ma anche dopo i primi anni di vita (fino a 6 anni) e in conseguenza della creazione di centri di pubblica assistenza per persone disabili, si è registrato un incremento nella richiesta di accoglienza del figlio da parte delle famiglie di origine.

Questi fenomeni sembrano segnalare che nonostante i tentativi delle famiglie di prendersi cura dei figli disabili, le difficoltà economiche, psicologiche e sociali le inducono, in assenza di forme di sostegno e supporto, all'abbandono dei figli. È per

questa ragione che si rende necessario organizzare dei servizi di accompagnamento e sostegno alle famiglie, anche a livello domiciliare. I problemi principali rilevati e che il progetto mira ad affrontare sono pertanto i seguenti:

- l'esclusione a livello sociale e culturale delle famiglie in quanto la disabilità è considerata un disonore pubblico e le famiglie sono private di ogni forma di assistenza economica, educativa e medica;
- l'inaccessibilità dei pochi servizi disponibili dovuta al fatto che la maggior parte della popolazione vive lontana dai centri più specializzati o non può permettersi l'accesso;
- la mancanza di informazioni e servizi che induce i genitori a smettere di credere in ogni possibilità di riabilitazione per i figli e a non cercare possibilità alternative rispetto all'abbandono dei bambini in strada o presso gli istituti pubblici di cura;
- il rischio che gli istituti per l'infanzia abbandonata, specialmente quando disabili, possano rafforzare la segregazione ed esclusione sociale del bambino, per la mancanza di misure locali di integrazione sociale ed educativa nel territorio.

Per rispondere a questa situazione il progetto intende portare avanti i seguenti obiettivi specifici:

- prevenire e ridurre le forme di discriminazione, abbandono e istituzionalizzazione dei bambini con disabilità, attraverso la fornitura di servizi integrati (medico-riabilitativi e socioeducativi) favorendo il più possibile il diretto coinvolgimento dei familiari e della comunità locale;
- offrire un supporto psicologico alle famiglie, facilitarne l'inclusione sociale a livello comunitario, attraverso lo sviluppo di gruppi di autoaiuto e il coinvolgimento dei servizi socioeducativi all'interno di un programma di reinserimento e riabilitazione;
- incrementare la coscienza civile a livello socioculturale sulla condizione dei disabili e rafforzare le capacità delle associazioni non governative impegnate in ambito sociale sul tema della disabilità;
- promuovere l'informazione e la sensibilizzazione delle istituzioni e della società civile sulla prevenzione delle malformazioni genetiche, le prospettive riabilitative per i disabili e i diritti umani.

Per quanto riguarda la metodologia adottata il progetto mira – sulla base delle esperienze e delle professionalità maturate presso il Centro Lalla Meriem – a promuovere e diffondere l'applicazione delle metodologie sperimentate e implementate in anni recenti a livello internazionale, note come metodo CBR- *Community-Based Rehabilitation*, così da conseguire un impatto a un duplice livello:

- a livello immediatamente operativo, misurabile sul breve-medio termine, il progetto intende consolidare l'efficienza dei servizi erogati dal Centro attraverso l'allestimento di un *day center* e di servizi domiciliari, così da incrementare il numero di utenti che possono beneficiare dei servizi di assistenza domiciliare o presso il *day center*;

- a un secondo livello, misurabile sul lungo periodo, lo sviluppo del Centro e la diffusione delle sue metodologie di intervento sul territorio, attraverso la promozione della partecipazione diretta dei cittadini e delle famiglie, mira ad avere un forte impatto in termini di visibilità e sensibilizzazione pubblica, responsabilizzando maggiormente le istituzioni competenti e favorendo la prevenzione delle disabilità e degli abbandoni.

A questo proposito, i principali indici di valutazione di impatto sono:

- il significativo miglioramento della condizione neuromotoria e psicologica dei bambini sottoposti a trattamento riabilitativo;
- il numero decrescente in loco di casi di malformazione genetica, come risultato delle campagne di prevenzione;
- il decremento nel numero di minori disabili abbandonati o istituzionalizzati a Rabat;
- il numero di bambini con disabilità reinseriti a scuola;
- il numero di gruppi di autoaiuto familiari costituiti al termine di progetto;
- il miglioramento e la qualificazione dei servizi erogati e del personale locale impegnato.

L'intervento si inserisce nella logica del programma per la Riabilitazione a base comunitaria (CBR) per e con le persone disabili, intrapreso dall'Haut Commissariat aux Personnes Handicapées (oggi Secrétariat d'Etat chargé des Personnes Handicapées) del Marocco. Tale programma intende affrontare la problematica dell'handicap con l'obiettivo di avviare una strategia coordinata di interventi in grado di offrire ai portatori di handicap la possibilità di una riabilitazione comunitaria attraverso la garanzia delle pari opportunità e dell'integrazione sociale, puntando sul diretto e attivo coinvolgimento della famiglia come risorsa fondamentale per la tutela e la crescita del bambino.

## Hansel e Gretel

**Ente esecutore**

ANPAS - Associazione nazionale pubbliche assistenze  
Via F. Turati, 6  
56125 Pisa  
telefono 050 46171 fax 050 506 393  
e-mail: units@uniterzosestore.it

**Enti partner**

AIAU - Associazione in aiuti umanitari,  
L'Airone - Adozioni internazionali,  
sos Bambino International adoption,  
ANPAS Solidarietà internazionale - ONG,  
UniTS - Università del terzo settore

**Enti finanziatori**

Commissione per le adozioni internazionali  
Enti partner

**Budget**

678.050,00 euro di cui 284.400,00 euro finanziati dalla Commissione per le adozioni internazionali e 393.650,00 euro dai soggetti partner con fondi propri

**Luogo e durata del progetto**

Bulgaria, Moldavia e Romania  
marzo 2002 - dicembre 2003

**Documentazione**

- Hansel e Gretel - Ricerca azione in Bulgaria, Moldavia e Romania
- Hansel e Gretel - Rapporto finale sulle attività svolte

Il progetto *Hansel e Gretel* ha portato avanti le seguenti finalità generali:

- promuovere la deistituzionalizzazione, il rientro nella famiglia di origine e l'accoglienza dei minori in affidamento familiare o in casa famiglia;
- ridurre il fenomeno dei bambini di strada;
- favorire la riduzione del disagio socioeconomico delle famiglie;
- ricostruire l'autonomia dei ragazzi;
- favorire il confronto e lo scambio di buone pratiche.

Il progetto ha individuato come beneficiari diretti i bambini abbandonati, i bambini di strada, gli operatori degli istituti, gli insegnanti della scuola pubblica e le famiglie svantaggiate, mentre come beneficiari indiretti la comunità locale e i bambini frequentanti la scuola pubblica che vivono in famiglia.

Nei Paesi in cui il progetto è stato realizzato, Bulgaria, Moldavia e Romania, è stata condotta una ricerca-azione per la quale sono stati coinvolti gli attori locali rilevanti con l'obiettivo di realizzare una puntuale analisi della situazione rispetto a tutta una serie di tematiche tra cui per quanto riguarda la Bulgaria: la qualità della

vita negli istituti di cura dell'infanzia, il personale degli istituti, le alternative all'attuale sistema di cura dell'infanzia, la deistituzionalizzazione, le riforme avviate; rispetto alla Romania la questione della multiculturalità, il fenomeno dei bambini di strada e la situazione dei minori in istituto, rispetto alla Moldavia e alla Romania, la situazione socioeconomica delle aree interessate e la situazione degli orfanotrofi.

In base a quanto emerso dalla ricerca-azione, sono state programmate e realizzate nei tre Paesi una serie di interventi tra cui innanzitutto un'attività di sensibilizzazione rivolta agli operatori degli istituti, delle associazioni, dei servizi sociali e degli enti locali verso le problematiche connesse all'istituzionalizzazione dei minori, verso l'accoglienza di minori in affidamento familiare o in casa famiglia e verso le cause che spingono all'abbandono del minore.

Secondariamente è stata realizzata un'attività di formazione degli operatori degli istituti per la loro riconversione in operatori di supporto al rientro nella famiglia di origine, all'affidamento familiare e alle case famiglia accompagnata da un'attività di aggiornamento degli insegnanti sia al fine di favorire l'individuazione di risorse e le possibilità di attuazione della prevenzione del disagio dei minori e di sostegno alle famiglie in difficoltà, sia al fine di far conoscere agli insegnanti della scuola pubblica il lavoro realizzato all'interno degli istituti. A questo riguardo rispetto all'azione condotta in Bulgaria sono emersi molteplici problemi rispetto alle competenze del personale, all'integrazione dei ragazzi nella comunità, alle competenze degli insegnanti della scuola pubblica nei confronti dei bambini provenienti dagli istituti e al coinvolgimento diretto dei ragazzi nel progetto. Si è concordato, quindi, di avviare un percorso formativo che coinvolgesse direttamente e in modo congiunto gli operatori dell'istituto, gli insegnanti della scuola pubblica e i ragazzi dell'istituto.

È stata inoltre realizzata un'attività di sensibilizzazione nelle scuole e presso le famiglie, di progettualità sociale ed empowerment finalizzata a prevenire il fenomeno dell'abbandono dei bambini, a ridurre la loro istituzionalizzazione, a favorire l'integrazione sociale dei bambini presenti negli istituti e a creare una rete di famiglie affidatarie.

Ancora sono stati portati avanti interventi di inserimento e accompagnamento dei minori nelle scuole del territorio fuori dall'istituto.

Infine sono state realizzate alcune iniziative specifiche in ciascuno dei tre Paesi, in particolare: la creazione di una casa famiglia in un istituto in Bulgaria, l'attivazione di un centro sociale con consultorio familiare in Moldavia, un'attività di sostegno educativo per bambini Rom e un'attività di sostegno alla creazione di micro-imprese familiari in Romania.

A complemento delle attività sopra descritte sono stati organizzati dei seminari nazionali in Romania e Moldavia e una conferenza internazionale in Bulgaria allo scopo di:

## Contesti e attività

- promuovere lo scambio di informazioni sulle politiche sociali per i minori tra i soggetti pubblici e privati coinvolti nel progetto in tutti i Paesi partner;
- favorire la diffusione delle buone pratiche individuate tra i vari Paesi partner nell'ambito delle politiche sociali dei minori;
- sviluppare la consapevolezza che l'intervento massiccio sulle politiche sociali per i minori per ridurre il fenomeno dell'abbandono familiare, dei ragazzi di strada, dell'istituzionalizzazione è di fondamentale importanza per lo sviluppo complessivo e futuro del Paese.

## Famílias Unidas em Teixeira de Freitas

**Ente esecutore**

SJAMO ONLUS – Sao José Amici nel mondo  
Vicolo dell'Annona n. 20, 17031 Albenga (SV)  
telefono/fax: 0182 559156  
e-mail: cooperazione@sjamo.it  
sito web: www.sjamo.it

**Enti partner**

CIFA Onlus;  
In cammino per la famiglia Onlus

**Ente finanziatori**

CAI, Commissione per le adozioni internazionali

**Budget**

212.650,00 euro di cui 105.960,00 euro richiesti alla Commissione per le adozioni internazionali, 45.830,00 euro a carico dei tre enti partner, 60.860,00 euro apportati dagli enti locali brasiliani

**Luogo e durata del progetto**

Municipalità di Teixeira de Freitas, Stato di Bahia, Brasile.  
Il progetto è iniziato nell'ottobre 2003 e avrà una durata di 12 mesi

**Documentazione**

Relazioni periodiche sull'andamento del progetto inviate alla CAI

Il progetto si pone come obiettivo generale quello di contribuire alla riduzione e alla prevenzione dell'abbandono minorile e del fenomeno dei bambini di strada nella municipalità di Teixeira de Freitas – che si compone di 107 mila abitanti – attraverso il coinvolgimento della comunità locale in una forma di intervento solidale di fronte alle problematiche familiari complesse estremamente diffuse, imputabili alla difficile situazione economica in cui versa l'area. Disoccupazione, emigrazione dei capi famiglia, alcolismo, analfabetismo, sopravvivenza basata su sussidi statali, evasione scolastica e lavoro minorile concorrono a una crescente disgregazione familiare. Anche il fenomeno dell'abbandono minorile e dei bambini di strada è in aumento. Il progetto interviene, quindi, a tutela dell'infanzia, attraverso il miglioramento dell'accesso ai servizi di assistenza.

Il progetto prevede la realizzazione delle seguenti attività:

- creazione e avviamento di un centro di accoglienza che ospiti provvisoriamente i minori esclusi dalla convivenza sociofamiliare, tentando di ricomporre i vincoli familiari;
- creazione di un centro educativo comunitario, che interagisca con le famiglie, la scuola e la comunità, con gli obiettivi di: formazione integrale dei minori in stato di indigenza, interventi psicosociali attraverso attività socializzanti, servizi legali e di difesa dei diritti; laboratori culturali e sportivi miranti all'integrazione; sviluppo di attività lavorative e di rendita economica, destinate allo sviluppo dell'economia familiare;

## Contesti e attività

- creazione di gruppi di famiglie unite che insieme a educatori sociali costituiranno, all'interno della comunità, una rete stabile e preparata di appoggio psicosociale ed economico a famiglie in situazione di rischio. Le famiglie saranno opportunamente formate per svolgere l'attività di *counseling*.

Tutte le attività si trovano in uno stato avanzato di realizzazione; si prevede la chiusura del progetto, nel rispetto degli obiettivi prefissati, nell'ottobre 2004.

I beneficiari del progetto comprendono:

- 1000 famiglie in situazione di elevata vulnerabilità sociale attraverso la formazione permanente di 100 educatori;
- 3500 bambini e adolescenti attraverso un'attività di formazione integrale nel centro di educazione comunitario;
- 40 bambini in situazione di grave rischio personale e sociale attraverso un'attività di accompagnamento e supporto psicosociale.

Come risultati attesi, si prevedono risultati immediati dall'intervento di ingresso e accompagnamento nel centro di accoglienza per assicurare la protezione e il recupero psicofisico di bambini in situazione di grave rischio personale e sociale, vittime di abbandono, denutrizione e comportamenti devianti, rimuovendo la situazione immediata di rischio e sostenendone il reinserimento nella propria famiglia di origine.

I gruppi di famiglie unite daranno la possibilità alle persone che si trovano in situazioni di difficoltà di rielaborare il proprio vissuto personale, motivandole a ricercare, con maggior autonomia, una alternativa all'attuale vita quotidiana e stabilendo inoltre nella società una rete di servizi di appoggio psicosociali, culturali ed economici.

L'elemento più incisivo e qualificante del progetto risiede nell'approccio integrato nell'affrontare il fenomeno dell'abbandono minorile e delle disgregazioni della comunità locale attraverso la costituzione di un centro di accoglienza, un centro educativo comunitario e dei gruppi di famiglie unite che agiscono a livelli, diversi ma in maniera coordinata. In particolare, attraverso la formazione di una rete di famiglie volontarie si intende agire a livello profondo, incisivo e duraturo sulla cultura e sul tessuto sociale della comunità.

Infine, il progetto prevede un programma periodico di monitoraggio qualitativo e quantitativo sul campo anche attraverso una griglia di indicatori di processo che sono tenuti costantemente sotto controllo dal coordinatore del progetto.

## Esperienze in Italia

### Il Gruppo di lavoro sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi del Coordinamento nazionale servizi affido

Il Coordinamento nazionale servizi affido (CNSA) si è costituito formalmente nel maggio 1998, attraverso un accordo tra alcuni enti pubblici rappresentati da operatori tecnici, per la maggior parte assistenti sociali e psicologi che si occupano di affidamento familiare. Aderiscono al CNSA – tra soci fondatori e aderenti – 46 enti pubblici in rappresentanza di 17 Regioni italiane.

Gli scopi del CNSA sono:

- creare una sede permanente di confronto e dibattito sui temi inerenti l'affido familiare e sulle problematiche familiari e minorili connesse;
- elaborare percorsi metodologico-operativi comuni ai diversi servizi affido operanti sul territorio nazionale;
- offrire consulenza tecnico-organizzativa ai servizi affido esistenti sul territorio nazionale con particolare attenzione a quelli di nuova istituzione, qualora ne facciano richiesta;
- proporsi come referente tecnico per gli organi delle amministrazioni locali e centrali nell'ambito della programmazione delle politiche sociali inerenti l'affido familiare e le problematiche familiari e minorili connesse;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione, anche in collaborazione con il privato sociale, a livello sia locale sia nazionale sull'affido familiare e sulle tematiche familiari e minorili connesse.

I soci fondatori si riuniscono tre volte l'anno, nelle sedi ritenute opportune, secondo un calendario prefissato. Durante questi incontri si costituiscono gruppi di lavoro per l'approfondimento di tematiche specifiche emergenti (vedi il commento alla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*; l'affido *sine die*; l'affido dei piccolissimi; l'affido degli adolescenti; l'affido dei minori stranieri; la sensibilizzazione; i compiti del pubblico e del privato; lo studio di nuove forme di accoglienza). Questi approfondimenti sono condivisi anche con le associazioni del terzo settore con il quale è stata avviata una valida collaborazione. Ogni due anni è convocata l'assemblea nazionale a cui partecipano anche i soci aderenti e il cui scopo è verificare l'attività svolta, discutere le linee guida per il proseguo dell'attività, realizzare un confronto fra tutti gli operatori del settore, su specifiche tematiche, avvalendosi del contributo di esperti e/o di rappresentanti istituzionali. Le funzioni di segreteria e di referenza nazionale sono decise a rotazione ogni due anni dall'Assemblea dei soci fondatori tra gli enti aderenti.

Il coordinamento pubblica una newsletter distribuita tra i soci contenente informazioni sia sugli appuntamenti dei gruppi di studio interni sia sulle iniziative pubbliche alle quali il CNSA è invitato.

## IL GRUPPO DI LAVORO

Tra marzo 2002 e giugno 2003 il Gruppo di lavoro del CNSA su *L'affidamento familiare di bambini piccolissimi* ha lavorato per giungere alla definizione di un documento contenente alcuni principi metodologici per realizzare interventi nell'ambito dell'affidamento familiare di bambini da zero a tre anni. Il lavoro è stato preceduto da un questionario inviato a tutti i soci aderenti al CNSA per verificare gli interventi attuati su questa fascia d'età. Successivamente il CNSA ha cominciato a lavorare prendendo come riferimenti le esperienze già avviate in alcune città (Genova, Bologna, Torino e Vicenza). Il documento, che si riporta di seguito, è stato licenziato nel 2003 dopo un incontro con una rappresentanza di dieci associazioni del terzo settore significative a livello nazionale e operanti in questo ambito<sup>1</sup>.

### Riflessioni sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi

Il Coordinamento nazionale servizi affido ritiene di poter offrire alcune riflessioni già confrontate e condivise con le associazioni del privato sociale che si occupano di affido familiare.

Riteniamo infatti che sia un'area specifica quella dell'affido di bambini piccoli con caratteri di urgenza, breve durata e finalità diagnostiche, a cui prestare particolare attenzione rispetto alla situazione nel suo complesso e rispetto alle capacità genitoriali. È tema prioritario proprio per le sue indubbie valenze di prevenzione e per l'importanza che viene ad assumere il fattore "tempo"; trattandosi di un periodo di vita, quello relativo ai primissimi anni, che incide significativamente e a volte irrimediabilmente sulla vita futura: non solo gli anni e i mesi sono importanti, ma anche i soli giorni.

Il gruppo di lavoro ha cercato di raccogliere le attuali risposte, le nuove esperienze, i progetti in itinere, esistenti nelle varie realtà locali, ben consapevole di non svolgere un lavoro capillare e completo, bensì sommario.

**1** ANFAA, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie, sede nazionale (Torino) e ANFAA sezione Lombardia (Milano); Associazione Papa Giovanni XXIII (Savigliano - CN); Centro ausiliario per i problemi minorili (Milano); Famiglie per l'accoglienza (Milano); movi, Movimento di volontariato italiano, sede nazionale (Bari); CNCA, Coordinamento nazionale comunità di accoglienza, Rete famiglie aperte (Roma) e CNCA sezione minori Friuli-Venezia Giulia (Casarsa - PN); Famiglia aperta (Roma); Coordinamento regionale per l'affido familiare Campania (Episcopio di Sarno - SA); Gruppo affido Comunità il Portico (Parma); Associazione AxA (Fidenza - PR).

Da tale verifica è emerso un quadro molto variegato rispetto ai progetti attuati in relazione alla problematicità delle famiglie d'origine e alle risorse disponibili.

In alcune realtà il ricorso all'inserimento di neonati in strutture di accoglienza costituisce l'intervento predominante se non esclusivo. Si tratta di strutture gestite o da famiglie (casa famiglia, comunità familiari) o da personale educativo (comunità di tipo familiare, comunità alloggio, ex istituti) che vengono definite in maniera non omogenea a livello nazionale e che pertanto nelle diverse Regioni assumono peculiarità anche molto diverse tra loro.

Si è inoltre cercato di evidenziare gli aspetti di complessità, i nodi problematici, e le condizioni necessarie per poter attuare progetti coerenti con gli obiettivi individuati.

Occorre prima di tutto sgombrare il campo da tutte quelle situazioni in cui esistono le condizioni per poter tentare un intervento possibile a sostegno della genitorialità, svolto prioritariamente presso il domicilio delle persone interessate, nonché quelle in cui sia fattibile proporre e tentare un inserimento in comunità della madre con bambino, richiesta quest'ultima sempre in maggiore aumento e che in alcune realtà metropolitana sta assumendo le dimensioni di una vera emergenza sociale.

L'affido per i piccolissimi non può non tener conto che il bambino ha bisogno di vivere in un contesto familiare in cui trovare figure stabili di riferimento che gli permettano di instaurare relazioni affettive.

L'analisi si focalizza su quelle situazioni in cui i Servizi sociosanitari e soprattutto l'Autorità giudiziaria hanno valutato non fattibile, al momento, la convivenza genitori/figli o anche solo madre/bambino, e per le quali non ci sono le condizioni per realizzare un affidamento giuridico o un affidamento preadottivo. Essa riguarda in particolare i progetti elaborati dai servizi affidi degli enti locali di Bologna, Genova, Torino, Vicenza.

In questi progetti, pur nelle loro differenze e specificità, vengono prese in considerazione quelle situazioni in cui la condotta dei genitori viene ritenuta pregiudizievole nei confronti del figlio ma dove non ci sono ancora sufficienti elementi per formulare una prognosi e una diagnosi sulla situazione.

In questi casi, l'affidamento familiare tempestivo e a breve termine costituisce l'intervento più adeguato rispondendo a due obiettivi fondamentali:

- offrire nel più breve tempo possibile una situazione di tutela al neonato esposto altrimenti a una situazione di grave rischio;
- consentire agli operatori di approfondire, in tempi brevi, la conoscenza e la valutazione delle capacità genitoriali anche con il supporto dei servizi specialistici, che consenta di formulare un progetto più a lungo termine per il futuro del bambino, che preveda o il rientro nella famiglia, anche allargata, o l'apertura di un procedimento di adottabilità.

Conseguentemente si rende urgente:

- predisporre gli atti necessari per richiedere l'apertura del procedimento di adottabilità;
- predisporre progetti di interventi di supporto ai genitori necessari per potenziare e sviluppare le capacità residue e il senso di responsabilità quando si ritiene possibile il rientro del bambino in famiglia (anche nella famiglia allargata).

**Caratteristiche e bisogni dei bambini presi in considerazione**

- Bambini nati da genitori per i quali si è evidenziata la necessità di una valutazione diagnostica e prognostica delle loro capacità gravemente compromesse (genitori tossicodipendenti, portatori di malattie mentali o di patologie invalidanti ecc.) in cui occorre monitorare la relazione genitori/figlio, garantendo gli incontri necessari tra gli stessi, eventualmente mediati dalla presenza di personale specializzato;
- bambini che nascono con problemi sanitari di tale gravità per cui si riscontra l'impossibilità o l'inadeguatezza da parte dei genitori biologici di accudirli e di provvedere alle loro esigenze psicologiche e sanitarie;
- bambini rispetto ai quali si è interrotto il progetto di inserimento con il/i genitori in struttura protetta (es. comunità terapeutica, comunità madre/bambino);
- bambini non riconosciuti alla nascita per i quali l'Autorità giudiziaria non dispone in tempi rapidi (15 giorni) l'abbinamento con una coppia adottiva, come purtroppo ancora avviene in alcune realtà;
- bambini in stato di abbandono o sottratti d'urgenza ai familiari a fronte di maltrattamenti o abusi (ex art. 403 del cc).

**Caratteristiche delle famiglie affidatarie**

La riflessione sulle famiglie affidatarie ha portato a individuare alcune caratteristiche che qui elenchiamo, ritenute fondamentali per poter attuare con congruità i progetti elaborati:

- è indispensabile che la famiglia sia capace di creare fin da subito un contesto affettivo e nel contempo sia preparata a saper accettare la separazione al momento opportuno, collaborando per garantire un accompagnamento sereno al nuovo luogo di vita;
- è preferibile che non siano famiglie alla prima esperienza, pertanto non sono risorse reperibili mediante campagne per l'affidamento generiche;
- è considerato un elemento di positività la presenza di figli biologici, possibilmente non troppo piccoli e in grado di capire il passaggio di bambini all'interno della loro famiglia;
- devono essere disponibili ad attivarsi e organizzarsi per il pronto intervento;
- è auspicabile la presenza di una rete di solidarietà familiare o tra famiglie disponibili all'affidamento.

**Condizioni e garanzie di fattibilità**

Le amministrazioni locali devono:

- sostenere adeguatamente la scelta dell'affidamento familiare, investendo nella formazione e nel numero degli operatori nonché nella formazione e sostegno delle famiglie affidatarie;
- prevedere anche la presenza dell'educatore come figura di supporto per il bambino e di mediazione fra la famiglia d'origine e la famiglia affidataria;
- definire preventivamente protocolli d'intesa per creare condizioni di fattibilità con le Autorità giudiziarie al fine di coordinare gli interventi di competenza e di consentire istruttorie e provvedimenti relativi alle singole situazioni, che tengano conto della specificità del progetto;

- garantire la presa in carico tempestiva, da parte dei Servizi sociosanitari per contenere in un tempo il più possibile limitato la fase della valutazione e delle decisioni sul futuro del bambino;
- sensibilizzare/informare/formare le potenziali famiglie affidatarie sulle tematiche giuridiche, sanitarie, sociali, psicologiche, attinenti al progetto;
- fornire sostegno e supporto da parte dei Servizi sociosanitari durante lo svolgersi dell'esperienza e in particolare al momento della separazione;
- attivare gruppi di sostegno per le famiglie disponibili come contenitore permanente per la condivisione delle emozioni e delle esperienze.

### Per informazioni

- Referente *pro tempore*:  
ASL Zona territoriale 7 di Ancona, Paola Egidi, tel. 071/7490402,  
e-mail [egidip@asl7.marche.it](mailto:egidip@asl7.marche.it)
- Segreteria *pro tempore*:  
Comune di Ancona, Isabella Dellacecca, tel. 071/2222127,  
fax 071/2222157, e-mail [delisa@comune.ancona.it](mailto:delisa@comune.ancona.it)

## Percorsi filmografici

### Le tematiche dell'adozione e dell'affidamento nel cinema\*

#### L'avventura di essere orfani

È davvero difficile rendere spettacolari o per lo meno interessanti sotto il profilo drammatico una serie di problematiche sottoposte a normative molto severe, dal complesso *iter* burocratico (variabile da nazione a nazione), spesso di recente acquisizione, in continua evoluzione e per questo difficili da cogliere con esattezza perché prive di quei contrasti forti che ben si prestano a trasformarsi in film di finzione. Proprio perché si pone come tentativo di costruire *ex novo* una situazione di normalità (intorno al minore), l'adozione risulta poco attraente per il cinema che, per sua natura, è basato su una narrazione dinamica, interessata ai processi di disgregazione, alla contrapposizione dell'individuo alla società più che alla creazione di un rapporto tra realtà distanti (una famiglia che accoglie un bambino sconosciuto) all'interno di un contesto in cui la stessa società favorisce quel processo di integrazione. Probabilmente è per questi motivi che sono quasi assenti da una filmografia sul tema dell'adozione non solo film di denuncia (così come ne esistono sui temi dell'infanzia abbandonata, del disagio giovanile, del lavoro minorile), ma anche film che trattano questa tematica mettendone in luce le caratteristiche più specifiche, senza puntare direttamente agli aspetti sensazionalistici e più lacrimevoli. Tale tendenza verso il patetico oltre a essere insita nella natura stessa del mezzo cinematografico costituisce anche il lascito della tradizione del romanzo ottocentesco, ereditata prima dal cinema e successivamente dalla fiction televisiva (nel formato dello sceneggiato, della *soap opera*, del film per la TV) per un pubblico essenzialmente a carattere familiare, sensibile a una serie di tematiche di facile presa sociale.

Di fatto, così com'è difficile "abbinare" un orfano e la famiglia che l'adotterà nel mondo reale, altrettanto arduo è farli incontrare sul grande schermo, creare intorno a queste due realtà delle strutture narrative forti che, al tempo stesso, affrontino seriamente gli aspetti più profondi del problema dell'adozione. L'orfano, cioè, affascina finché deve affrontare sofferenze e privazioni, ma quando riesce a trovare una famiglia che lo adotti diviene un bambino come gli altri. Per questo le storie che hanno per protagonisti gli orfani sono avventure nel senso letterale del termine. Si pensi, ad esempio, ai film tratti dal romanzo *Le due orfanelle* di Adolphe-Philippe d'Ennery ed Eugène Cormon<sup>1</sup> o da *Senza famiglia* di Hector-Henry

\* Fabrizio Colamartino, consulente per il progetto filmografico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>1</sup> Ne esistono almeno cinque trasposizioni: il primo a portare sullo schermo questo romanzo nel 1922 fu David Wark Griffith, seguito (nel 1933) dal francese Maurice Tourneur; e poi le tre versioni italiane del 1942 di Carmine Gallone, del 1954 di Giacomo Gentilomo e del 1966 di Riccardo Freda.

Malot<sup>2</sup>. Lo schema è quello del *feuilleton*: un continuo affastellarsi di viaggi, peripezie e disavventure che rimandano il più possibile lo scioglimento della vicenda. La figura dell'orfano, infatti, conosce la sua più grande fortuna letteraria nel corso del XIX secolo, l'epoca d'oro del grande romanzo d'avventura. Moltissime le trasposizioni cinematografiche dei romanzi di Charles Dickens o di Mark Twain nei quali la figura dell'orfano, anche se in ambiti culturali profondamente diversi, è sempre centrale: si va, nel caso dell'inglese, da *Grandi speranze* a *Le avventure di Oliver Twist* a *David Copperfield* e, per l'autore americano, da *Le avventure di Tom Sawyer* a *Le avventure di Huckleberry Finn*<sup>3</sup> e, come è facile notare, tre fra questi cinque esempi contengono nel titolo proprio il termine "avventura". Spesso, al di là del carattere avventuroso della narrazione, ad animare i romanzi era un sincero spirito di denuncia (frutto, nel caso particolare di Dickens, di un'attenta osservazione della realtà degradata del suo tempo) di una piaga sociale di fronte alla quale gli strati più abbienti della popolazione e coloro che avevano in mano le leve del potere – proprio coloro a cui i racconti erano diretti – si mostravano indifferenti. La questione dell'infanzia abbandonata (insieme a quella del lavoro minorile) si impose nel dibattito dell'opinione pubblica della Gran Bretagna che sperimentava per prima le contraddizioni portate dallo sviluppo industriale, anche grazie alle avventure dei piccoli orfani.

In questo breve e, per forza di cose, incompleto *excursus*<sup>4</sup> sul rapporto tra cinema e tematiche legate all'adozione, si cercherà di tracciare un parallelo tra l'adozione in quanto riflesso dei cambiamenti occorsi nella società e nella mentalità occidentale dal XIX secolo a oggi e le forme narrative che il cinema ha utilizzato per rappresentarla. Anche se spesso a essere privilegiati sono gli aspetti più superficiali ed "eccessivi" di questo fenomeno, è possibile tuttavia affermare che se interpretati correttamente anch'essi possono fornire chiavi di lettura valide a comprenderlo.

## Vecchia e nuova adozione nel cinema

Se le trasposizioni dei romanzi ottocenteschi sono il risultato più immediato e ovvio della fascinazione del cinema nei confronti delle storie di orfani, esistono anche film ispirati da atmosfere, situazioni e personaggi dickensiani ma non per questo tratti dai romanzi del celebre scrittore inglese. È il caso del capolavoro del muto *Il monello* (1921), primo lungometraggio di Charlie Chaplin: come spesso accade nei romanzi dello scrittore vittoriano, gli uomini dell'assistenza sociale sono raffigurati come occhiuti burocrati pervasi da una morale borghese totalmente ipocrita,

<sup>2</sup> Portato sullo schermo da Giorgio Ferroni nel 1946 e da André Michel nel 1958.

<sup>3</sup> *Grandi speranze* (1946), regia di David Lean; *Le avventure di Oliver Twist* (1948), regia di David Lean; *Oliver Twist* (1982), regia di Clive Donner; *Oliver!* (1968), regia di Carol Reed, tratto dall'omonimo musical di Lionel Bart; *David Copperfield* (1935), regia di George Cukor; *David Copperfield* (1970), regia di Delbert Mann; *Le avventure di Tom Sawyer* (1938), regia di Norman Taurog; *Tom Sawyer* (1973), regia di Don Taylor; *Le avventure di Huck Finn* (1960), regia di Michael Curtiz.

<sup>4</sup> Non si terrà conto, ad esempio, della vastissima filmografia legata all'attrice bambina Shirley Temple che nel corso degli anni Trenta interpretò un gran numero di pellicole in cui recitava il ruolo dell'orfanello.

insensibili verso il legame affettivo venutosi a creare tra il vagabondo e il bambino. *Il monello* è il più celebre film muto che, grazie all'abile mescolanza di patetico e comico tipica di Chaplin, tocca i temi dell'abbandono, dell'adozione, dell'atteggiamento delle istituzioni di fronte al problema, rivelandone alcuni degli aspetti più scottanti come il diritto irrinunciabile del minore a un legame affettivo stabile in un'ottica che, per l'epoca, era sorprendentemente moderna.

L'adozione così come la conosciamo oggi, infatti, è un fenomeno molto più recente di quanto si creda, che risale alla seconda metà del Novecento, quando una serie di profondi cambiamenti nella società occidentale portarono a una differente sensibilità verso l'infanzia abbandonata e, soprattutto, a una concezione diversa della famiglia. Si pensi che in Italia fino alla seconda metà degli anni Sessanta il minore non veniva neanche consultato in merito all'adozione, che si riduceva in buona sostanza a un patto tra la famiglia dell'adottato (o l'istituzione che lo aveva in carico) e quella adottante. È quanto emerge dal film di Gianni Amelio del 1979 *Il piccolo Archimede*, nel quale si narra il caso del piccolo Guido, figlio di una poverissima famiglia di contadini toscani, adottato da una nobildonna dopo che il professor Heines, un intellettuale inglese residente in Italia, scopre il suo sorprendente talento per la musica. Il piccolo viene sottratto alle condizioni di povertà in cui avrebbe dovuto vivere, ma subisce anche lo sradicamento da un contesto affettivo fondamentale per il suo sviluppo. Questa vicenda, ambientata negli anni Trenta, ha un epilogo tragico (Guido si toglie la vita) ed è illuminante perché mette in luce la vera natura della maggior parte delle adozioni dell'epoca: prendendo con sé il bambino, la nobildonna mira ad accrescere il proprio prestigio sociale come mecenate di un talento altrimenti sprecato. Questi e altri aspetti della "vecchia adozione" emergono con altrettanta evidenza in *Cronaca familiare* (1962) di Valerio Zurlini, in cui il minore di due fratelli è adottato da una ricca famiglia borghese in seguito alla morte della madre. La forte differenza di classe tra la famiglia originaria e quella d'adozione è, insieme all'indissolubilità dei legami di sangue, uno degli elementi cardine del racconto. Divenuto maggiorenne, il giovane Lorenzo preferirà il rapporto più sincero e affettuoso con il fratello maggiore all'agiatazza economica e ai modi raffinati acquisiti in seno alla nuova famiglia, benestante ma decisamente fredda nei suoi confronti, considerato pur sempre una sorta di corpo estraneo.

Quanto emerso dagli esempi appena citati è un tipo di adozione inteso più come atto consensuale delle due famiglie – un gesto di filantropia da parte dell'adottante (che l'adottato avrebbe ricambiato assistendolo nella vecchiaia), un evento fortuito o eccezionale (solo l'incontro accidentale con un lontano parente o il gesto magnanimo di una famiglia ricca mettevano fine alle sofferenze del bambino) – piuttosto che come diritto irrinunciabile del minore a essere inserito stabilmente in un nucleo familiare, più come atto volto a dare un figlio a chi non l'aveva, che una famiglia a chi ne aveva bisogno. Nella migliore delle ipotesi per la maggior parte degli orfani non rimaneva che la soluzione dell'orfanotrofio fino alla maggiore età, un'istituzione che oggi può apparire superata ma che fino ai primi decenni del XX secolo rappresentò un'acquisizione di civiltà in tutto il mondo occidentale.

È soltanto a partire dal secondo dopoguerra che prende vita una concezione di adozione nuova: una serie di importanti cambiamenti nella società (l'aumento del benessere, il calo del tasso di natalità, la conseguente diminuzione dei casi di abbandono, una nuova sensibilità verso i problemi dell'infanzia) mettono in crisi l'adozione "vecchio stampo" per affermare il diritto del minore abbandonato (o, più spesso, vittima di abusi) a una nuova famiglia, dunque a una dimensione affettiva stabile oltre che al puro e semplice sostentamento e all'istruzione minima. Tuttavia, se da questo momento la società percepisce il bambino abbandonato come un soggetto le cui esigenze sono da mettere al centro dell'iter adottivo, paradossalmente la rappresentazione del minore in quei film che parlano di adozione sembra rifarsi ancora a quella che abbiamo chiamato "vecchia adozione". *Il piccolo Archimede* è uno dei rari casi nei quali il tema centrale è l'equilibrio psicoaffettivo del minore: nella maggior parte dei film sull'adozione il bambino è l'oggetto di aspre contese da parte degli adulti, unici a calcare la scena con i propri travagli interiori, cui raramente si accompagnano quelli dei minori. Il bambino, cioè, resta una pura e semplice presenza strumentale alla performance di grandi attori che si contendono il monopolio dei primi piani all'interno di ben calcolate scene-madri. È il caso, ad esempio, di *La signora acconsente*, un film di Mitchell Leisen del 1942, nel quale Marlene Dietrich interpreta il ruolo di una celebre attrice ricattata per aver adottato illegalmente un bambino: il piccolo, gravemente malato, viene curato da un pediatra che la diva, nel finale, sposerà. Come è evidente l'adozione è un semplice pretesto per far sì che l'azione porti una serie di cambiamenti nella vita dei personaggi adulti. Un film come *Mamma mia cara* (1981, regia di Frank Perry), tratto dall'autobiografia della figlia adottiva della famosa attrice hollywoodiana Joan Crawford, invece, è divenuto celebre per aver mostrato i molti vizi e le poche virtù di una diva, in altre parole per il suo "valore" scandalistico, volto a mettere in scena le miserie di una donna molto conosciuta, molto meno per aver descritto la sofferenza di un minore vittima del successo della madre.

Più frequentemente viene descritto il conflitto tra legami di sangue o biologici e quelli che potremmo definire "legami legali" o adottivi (ma si potrebbero definire, più correttamente, "affettivi"), proprio ciò che nella realtà le istituzioni preposte a gestire il percorso adottivo cercano in tutti i modi di evitare: una volta venuta meno l'adozione in quanto atto consensuale di entrambe le famiglie, è logico che il nodo drammatico attorno al quale si strutturano molti film – quello dell'identità del bambino adottato (una questione che, come si vedrà, diviene fondamentale nel caso dell'adozione internazionale) – divenga centrale. A volte è il genitore biologico a tornare sui propri passi, pretendendo indietro il figlio (o soltanto chiedendo di poterlo rivedere), che ormai è cresciuto e magari lo considera come un estraneo; altre volte è il figlio adottivo a voler conoscere il proprio passato, i genitori biologici<sup>5</sup>. È

<sup>5</sup> A volte, infine, può essere il genitore adottivo a voler sapere chi sta adottando (malgrado, ovviamente, ciò non sia possibile nella realtà): in *Figlio di ignoti* (1951, regia di William Keighley) un uomo, dopo aver scoperto che il padre del bambino che ha adottato è un assassino, viene assalito dal dubbio che il figlio possa aver ereditato le caratteristiche peggiori del genitore naturale. Uno schema ripreso in tutt'altra chiave da Woody Allen in un suo film del 1995, *La dea dell'amore* (una distinta coppia dell'alta borghesia newyorchese adotta un bambino che si scopre essere figlio di una pornostar), una commedia degli equivoci decisamente brillante che, tuttavia, può aprire ugualmente spunti di riflessione su questo tema.

il caso di *Decalogo 7 - Non rubare*, settimo capitolo del *Decalogo* di Krzysztof Kieslowski, dove lo scontro tra genitore adottivo e genitore biologico diviene paradossale: tutte le figure coinvolte nella disputa sono unite da legami di sangue, dato che l'oggetto della contesa è una bambina le cui madri, adottiva e biologica, sono a loro volta madre e figlia. Ciò, tuttavia, non impedisce che il conflitto scoppi ugualmente e che, anzi, emergano con maggiore evidenza quelle contraddizioni insite nell'atto adottivo. Il medesimo intreccio è alla base di un melodramma di Delmer Daves del 1961 dal titolo *Qualcosa che scotta*: in questo caso – al posto delle atmosfere rarefatte e del rigore nella messa in scena (tesi a rendere ancora più esemplari le vicende narrate) tipici del grande regista polacco – troviamo i toni accesi e il turgo-re sentimentale propri del cinema hollywoodiano, volti a mettere in luce efficacemente i guasti prodotti dall'ipocrisia del perbenismo borghese.

Un ritorno del genitore biologico tutto *sui generis* è quello di *Paris, Texas* (1980) di Wim Wenders: qui il minore è coprotagonista a pieno titolo della storia narrata insieme al padre naturale. Quest'ultimo, riemerso da un passato di perdizione, dopo aver recuperato il rapporto con il figlioletto (adottato, ancora piccolissimo, dagli zii paterni), parte con lui alla ricerca della madre naturale, anche lei persa in una vita di abbruttimento, fino al ricongiungimento finale. Tutto sembrerebbe indolore in questa storia fatta di silenzi e paesaggi statunitensi di struggente e desolata bellezza (gli zii si adoperano per favorire l'incontro tra padre e figlio), invece, pur senza ostentare i sentimenti dei suoi protagonisti, questo film riesce a descrivere il faticoso percorso di riavvicinamento di un padre al figlio e le dinamiche che sottendono i rapporti di sangue e quelli d'adozione. In Italia un esempio abbastanza recente di film che tratta il problema della ricerca dei genitori naturali è *La regina degli scacchi* (2001): sulla struttura del giallo psicologico si sviluppa il tema del bisogno del tutto istintivo e irrazionale di conoscere il proprio passato, anche quando questo può causare traumi e forti disagi. Pur con alcune incertezze e ingenuità e malgrado qualche eccesso, questo film di Claudia Florio rende palpabile lo smarrimento di chi deve improvvisamente confrontarsi con una parte di sé impossibile da cancellare con un semplice atto legale. Un altro personaggio alla ricerca della madre biologica è la protagonista del film di Mike Leigh *Segreti e bugie* (1996), nel quale sono rappresentati – con ben altra sensibilità rispetto al film della Florio – la trafila burocratica affrontata dalla giovane per conoscere l'identità della madre naturale (in Gran Bretagna la legge consente ai figli adottati di rintracciare, una volta maggiorenni, i veri genitori), il disagio della famiglia d'origine (disgregata da piccoli, assurdi risentimenti) di fronte alla sua ricomparsa, infine l'effetto benefico di questo trauma grazie al quale il gruppo riacquista una dimensione affettiva completa.

### Desiderio di “genitorialità” e adozioni internazionali

Contraccezione e modelli di vita diversi da quelli del passato (l'apertura del mercato del lavoro alle donne, ad esempio) hanno portato a un calo demografico che se da un lato ha abbattuto il numero degli abbandoni e dunque dei minori ospitati negli istituti dei Paesi industrializzati, dall'altro ha creato un desiderio di “genitorialità” molto forte, dovuto essenzialmente all'impossibilità di avere un figlio per

via naturale. Col crescere del numero delle offerte di adozione da parte di famiglie senza figli, poi, s'è affermata sempre più la pratica delle adozioni internazionali. Paradossalmente, se la regolamentazione dell'adozione avvenuta circa cinquant'anni fa voleva dare al bambino bisognoso di cure una famiglia e non un bambino alle coppie prive di figli, la domanda di "genitorialità" emersa nel corso degli ultimi decenni è divenuta l'espressione di un bisogno psicologico che prescinde dall'offerta disinteressata di affetto e cure a chi è nato svantaggiato, pur non possedendo più quel carattere utilitaristico che era proprio del vecchio tipo di adozione. Un film che ben esprime questo desiderio e i pericoli che esso nasconde è *A.I. Intelligenza artificiale* (2001) di Steven Spielberg, in cui un automa-bambino (dotato di emozioni e sentimenti forse più ingenui ma altrettanto profondi e radicati di quelli umani) "adottato" da una coppia per sostituire il figlioletto in coma viene abbandonato quando il suo coetaneo reale guarisce. Dietro l'apparato spettacolare del film di fantascienza (che, tuttavia, specie nella parte centrale, ricorda molte di quelle storie dickensiane cui abbiamo accennato), *A.I.* costituisce un ottimo esempio, per quanto paradossale, della caratteristica fondamentale dell'adozione – ovvero la sua irrevocabilità – e costruisce un "prototipo" di minore abbandonato che, come tutti gli altri orfani (e malgrado la propria natura seriale), afferma la propria unicità e insostituibilità. *Piccola peste* (1990, regia di Dennis Dugan) affronta, al contrario, proprio questo difficile aspetto dell'adozione attraverso i toni dissacranti del film comico: il piccolo Junior, infatti, viene restituito all'orfanotrofio in cui è cresciuto da ben trenta coppie prima di trovare una famiglia che, malgrado la sua natura pestifera, decida di tenerlo con sé. Questa "piccola peste" è il simbolo dell'orfano che, purtroppo, non corrisponde alle caratteristiche desiderate da chi vuole un figlio pur non potendolo avere e che, dunque, costruisce attorno a questo desiderio un'immagine ideale che molto difficilmente corrisponde alla realtà. Esempio, a tal proposito, è la figura della madre putativa che confessa di aver adottato il bambino per avere la possibilità di integrarsi meglio nella vita sociale della sua cittadina.

Se in questi ultimi due casi abbiamo parlato di coppie che, messe di fronte alle proprie responsabilità e alla "fatica" di fare i genitori, decidono di rinunciare all'adozione, il cinema ha rappresentato anche bambini in cerca di nuovi genitori perché insoddisfatti della propria famiglia d'origine. Nel poco riuscito ma comunque significativo *Genitori cercasi* (1994, regia di Rob Reiner), un bambino decide di "divorzare" dai genitori: rischierà di finire in orfanotrofio nel caso in cui non riesca a trovare una coppia disposta ad adottarlo. In *Matilda 6 mitica* (1996, regia di Danny DeVito) la protagonista eponima (un'adorabile bimba di sette anni amante della lettura) riesce, dopo mille peripezie, ad abbandonare la propria famiglia d'origine (teledipendente, arruffona e grossolana) facendosi adottare da un'insegnante, una ragazza dolce e sensibile vittima anche lei di un destino avverso: il bello è che la sua famiglia si dimostrerà ben contenta di sbarazzarsi di lei.

Al desiderio degli aspiranti genitori di adottare un bambino fa da contraltare, da quando esiste quella che abbiamo definito "nuova adozione", il diritto del bambino ad avere una famiglia. Ma non solo: la legge italiana, ad esempio, indica come prioritario rispetto al percorso adottivo il diritto del bambino di rimanere con la famiglia

d'origine, impegnando gli organi preposti alla tutela del minore a esperire tutti i mezzi affinché tale legame sia conservato (mantenendo ovviamente come obiettivo prioritario la salute del minore). Il film più pertinente su questo tema è *Mi chiamo Sam* (2001, regia di Jessie Nelson), nel quale un uomo solo, con gravi ritardi mentali, si vede portare via per ordine dei servizi sociali Lucy, la figlioletta di sette anni. Attraverso l'analisi di un rapporto di profonda interdipendenza tra padre e figlia (intellettualmente Sam ha in pratica la stessa età della piccola Lucy), questa pellicola illustra la necessità di mantenere il più possibile inalterati i rapporti affettivi tra genitori e figli anche laddove ciò risulti molto difficile per una serie di ragioni di ordine pratico.

Per completare questa parte del percorso dedicata al presente e alle prospettive future dell'adozione, un ultimo accenno deve andare all'adozione internazionale. In Italia, ormai da molti anni, una larga percentuale delle adozioni è di tipo internazionale, data la diminuzione degli abbandoni nel nostro Paese. Che nei Paesi ricchi e sviluppati vi sia un altissimo tasso di persone affette da sterilità e desiderose di avere comunque un bambino e che il Sud del mondo conosca una crescita smisurata e sconsiderata della popolazione infantile a fronte di risorse praticamente inesistenti per nutrirla, curarla, educarla è una delle contraddizioni più stridenti del pianeta<sup>6</sup>. Straordinariamente profondo per la capacità di indagare i molteplici aspetti di questo delicatissimo tema è il documentario di Costanza Quatriglio *L'insonnia di Devi* (2001). La questione dell'identità, delle radici (culturali e affettive) di chi viene adottato – un bagaglio emozionale a volte ingombrante, comunque presente e che è inutile negare – è il nodo centrale del film. Seguendo un gruppo di ragazzi ai quali viene offerta l'opportunità di tornare a visitare gli istituti che li hanno ospitati subito dopo l'abbandono, il film, attraverso una serie di interviste ai diretti interessati, ai loro genitori, ai responsabili degli orfanotrofi e a esperti italiani sull'adozione riesce a illuminare le molteplici sfumature di questa pratica che, nella sua forma internazionale, trova la realizzazione più alta e, al tempo stesso, più complessa. Una pellicola di fiction che tratta il tema dell'adozione internazionale è *Benvenuti a Sarajevo* (1997) di Michael Winterbottom, che narra le vicende realmente vissute da un reporter inglese in missione durante la guerra in Bosnia. Mescolando immagini di repertorio con quelle di finzione girate per il film, il regista racconta la storia del giornalista che, dopo essersi adoperato in ogni modo per sensibilizzare l'opinione pubblica occidentale sul destino di un orfanotrofio a ridosso della linea di combattimento, al suo rientro in Inghilterra decide di portare con sé almeno uno dei bambini sfollati dall'istituto. Particolarissimo, infine, il caso di *Bashù, il piccolo straniero* (1989) di Bahram Beizai: ambientata durante la guerra tra Iran e Iraq, è la storia di un giovanissimo iraniano del Sud che, dopo aver perso la propria famiglia in un bombardamento, riesce, grazie alla testardaggine della donna

<sup>6</sup> Un film che illustra questo e molti altri aspetti della povertà e del sottosviluppo nel Terzo mondo è il documentario *ABC Africa* che il regista iraniano Abbas Kiarostami ha girato in Uganda su invito delle Nazioni unite. Lungi dal ricorrere a un messaggio ricattatorio nei confronti dello spettatore occidentale, il film costituisce una testimonianza preziosa dell'estrema ricchezza di vita (e dunque anche di bambini) di questo Paese e indaga le modalità attraverso cui gli enormi problemi dei Paesi sottosviluppati possono essere risolti "in loco" (ad esempio, attraverso una politica demografica incentrata sulla contraccezione) e, solo secondariamente, ricorrendo a rimedi estremi come le adozioni internazionali. Insomma, quanto vale per la legge italiana (il diritto prioritario del bambino a rimanere con la famiglia d'origine) è ancora più valido quando si parla di adozione internazionale.

che lo adotterà, a farsi accettare dalla comunità di un villaggio del Nord del Paese. Anche se non tratta di vera e propria adozione internazionale, il film evoca con rara sensibilità il passaggio graduale dalla paura alla diffidenza, alla graduale confidenza proprio di molti percorsi adottivi reali.

### L'affido al cinema: un caso molto particolare

Come anticipato nell'introduzione, se pochi sono i film che trattano con un minimo di serietà il tema dell'adozione, ancora meno sono le pellicole che toccano quello dell'affido familiare. Mentre l'adozione è una pratica antica ma in continua evoluzione dal punto di vista giuridico, quella dell'affido è certamente un'esclusiva della contemporaneità. Solo in tempi recentissimi, infatti, è stato possibile creare questa forma di "adozione transitoria" che consente al bambino in stato di abbandono di essere accudito e guidato fino all'adozione, da una famiglia che lo accoglia al suo interno come un vero e proprio figlio ma che non è detto che sarà poi il nucleo che lo adotterà definitivamente. Un film molto recente e di grande successo, *White Oleander* (*Oleandro bianco*) (2002, regia di Peter Kosminsky), ha trattato questo argomento attraverso la narrazione delle tristi vicende di una quindicenne che, in seguito alla condanna della madre per omicidio, sperimenta per ben tre volte l'affidamento familiare trovandosi costretta a calarsi in una serie di realtà familiari non molto migliori di quella in cui è vissuta. I toni sono quelli del dramma familiare – anzi, del vero e proprio melodramma – con un nucleo principale quello della storia della giovanissima Astrid e di sua madre, un'artista dal carattere egocentrico, e diversi satelliti rappresentati dalle varie realtà con cui la protagonista è obbligata a confrontarsi fino alla maggiore età (senza riuscire a trovare una famiglia adottiva), in un singolare percorso di formazione.

Se è davvero raro trovare al cinema l'affidamento familiare inteso come complesso di norme regolato da precisi meccanismi e competenze, molto più frequente è imbattersi in quelli che potremmo definire "affidi di fatto". Il grande schermo è sempre stato particolarmente affascinato dal rapporto che poteva nascere dalla convivenza, spesso dettata da ragioni di forza maggiore, di un adulto con un minore affidatogli da uno dei genitori o, magari più semplicemente, dal caso. Si tratta di una situazione che "funziona" da un punto di vista strettamente drammatico (quasi sempre è la dimensione del viaggio a fare da sfondo in movimento a questi percorsi di formazione in cui a imparare qualcosa non è detto che sia soltanto il bambino) ma che, allo stesso tempo, mette in evidenza le caratteristiche di un rapporto che si viene a instaurare in maniera arbitraria, innaturale, proprio come nel caso dell'affido o dell'adozione. Moltissimi sono gli esempi<sup>7</sup> ma, tra i tanti, uno pare il più significativo oltre che il più perti-

<sup>7</sup> Ricordiamo alcuni esempi tra i più significativi: *Paper Moon* (*Luna di carta*) (1973), Peter Bogdanovich; *Alice nelle città* (1973), Wim Wenders; *Una notte d'estate - Gloria* (1980), John Cassavetes; *Verso sera* (1990), Francesca Archibugi; *Il cliente* (1994), Joel Shumacher; *Kolya* (1996), Jan Svěrák; *Central do Brasil* (1998), Walter Salles; *L'estate di Kikujiro* (1999), Takeshi Kitano; *La locanda della felicità* (2002), Zhang Yimou; *Monsieur Bagnol* (2002), Gerard Jugnot.

nente: *Il ladro di bambini* (1992) di Gianni Amelio in cui sono messi fianco a fianco sulle strade di un'Italia allo sfascio un giovane carabiniere e due ragazzini che, al termine di un breve ma intensissimo viaggio, avranno percorso – non solo simbolicamente – tutte le tappe di un vero e proprio affido. Destinati a uno dei tanti istituti ancora presenti al Sud, malgrado la giovanissima età i due “orfani” probabilmente non avranno la possibilità di essere adottati per le orribili esperienze dalle quali sono stati segnati per sempre: la breve esperienza con il loro “genitore affidatario”, tuttavia, avrà dato loro almeno un po' di speranza e di fiducia in se stessi e negli altri.

## Il monello

Una ragazza madre abbandona il figlioletto. Lo trova casualmente un vagabondo che inizialmente tenta di disfarsene, ma poi lo accoglie nella sua umile dimora e lo cresce. Cinque anni dopo, il bambino aiuta nel suo precario lavoro di vetraio il vagabondo: il fanciullo spacca i vetri delle abitazioni lanciando pietre dalla strada, mentre l'omino con i baffi passa con il suo vetro per effettuare la riparazione. Ma il gioco viene scoperto e i due sono costretti alla fuga. Intanto la madre del “monello” ha raggiunto il successo come attrice teatrale e comincia a recarsi nel quartiere malfamato dove vive il figlio per scopi filantropici. È lei, infatti, che cerca di fare da paciere tra il vagabondo e l'enorme fratello di un ragazzino al quale il “monello” ha impartito una sonora lezione, ed è sempre lei che riporta a casa il bambino con la febbre e bisognoso di cure. Una volta guarito, il “monello” rischia di venire sottratto alle cure del vagabondo e portato in un istituto, ma l'omino si batte e riesce a recuperare il figlio adottivo. Dopo alterne vicende che vedono nuovamente la separazione del bambino dal genitore adottivo, alla fine il bambino si ricongiunge con la propria legittima madre.

Il tema del “figlio della colpa”, frutto di un amore occasionale o impossibile, abbandonato a causa delle rigide convenzioni borghesi e per quella superficiale tendenza al rispetto delle apparenze in grado, se non di pacificarla, almeno di tacitare la questione morale, è uno dei topoi della letteratura melodrammatica della fine dell'Ottocento. Toni da feuilleton hanno anche le prime sequenze del primo lungometraggio di Charlie Chaplin. Una donna dallo sguardo palesemente triste esce con un bambino in braccio da una clinica sotto lo sguardo severo e giudicante di un'infermiera: è chiaramente confusa e non sa che decisione prendere. Un'altra scena mostra un uomo – il padre del bambino – che guarda con apparente passionale interesse la foto della ragazza-madre, ma subito dopo, distratto da un'altra persona, lascia cadere la foto nel camino acceso, dimostrando tutta la sua indifferenza sia nei confronti della donna, sia verso la situazione venutasi a creare. Accostamenti retorici amplificano la materia significativa: l'immagine di una *via crucis* si premura di accrescere la dolorosa passionalità della donna, sempre più disperata e conscia della sua impotenza, la luce riflessa da una vetrata disegna una specie di aureola sulla ragazza, il cui “unico peccato era la maternità”, così come si premura di recitare una didascalia. Ma il bambino abbandonato in mezzo ai rifiuti rappresenta l'ingresso della narrazione nelle modalità del comico e si lascia alle spalle il sovraccaricato registro mélo che aveva introdotto la vicenda: il vagabondo rischia di essere colpito da una discreta quantità di rifiuti provenienti dall'alto, probabilmente da qualche finestra che dà sulla strada, schiva gli og-

getti, si sposta e vede alla destra dell'inquadratura il bambino che giace per terra inerme. L'omino con baffi strani e bombetta guarda alternativamente il neonato e l'immaginarina direttrice aerea dalla quale sono provenuti i rifiuti, pensando che anche il pargolo possa avere la stessa provenienza. Grazie a questa gag il comico si giustappone alle modalità del racconto d'appendice e prosegue con esso un percorso parallelo che di sequenza in sequenza punta a far divertire il pubblico lasciandogli al contempo un retrogusto amaro, dato che, così come insegnava Pirandello nel suo fondamentale saggio sull'umorismo, a un'attenta riflessione il sentimento del tragico emerge e fa capolino insistentemente dietro l'avvertimento del comico. La miseria delle condizioni esistenziali (la catapecchia in cui il vagabondo cresce il "monello", gli stracci che entrambi indossano, gli stratagemmi che organizzano per potersi garantire pochi spiccioli), la sfortuna di certe situazioni (l'arrivo puntuale della polizia nei momenti meno opportuni, quello dell'energumeno, fratello del ragazzino che il "monello" ha punito per i suoi dispetti), la singolarità dell'educazione impartita (la frettolosa e smorfiosa preghiera che precede costantemente il frugale pranzo o il riposo notturno), ma anche la dolcezza del rapporto e il dolore della separazione sono elementi che si coagulano tra loro e rendono possibile l'emersione del patetico celato dietro la solarità ludica di una fragorosa risata. È possibile così notare che dietro la storia di un legame nato assolutamente per caso e proseguito con grande affetto e dignità si delinea, tra l'acutezza delle gags, una vicenda di meste solitudini che si intersecano e trovano le loro motivazioni nell'interazione affettiva e nella vicendevole giustificazione esistenziale: si pensi alla sequenza in cui è il "monello" a preparare la colazione a base di frittelle, dopodiché è sempre il bambino a intimare al pigro vagabondo di alzarsi dal letto per consumare il pasto. I ruoli, ribaltandosi, si integrano reciprocamente: il legame tra vagabondo e "monello" non è solo un rapporto tra padre e figlio, ma è soprattutto un vincolo tra reietti, tra esclusi dalla società (così come la scena del ritrovamento del bambino da parte del vagabondo fa esplicitamente supporre, sottolineando ironicamente, tra l'altro la comune matrice di appartenenza) che per poter sopravvivere devono necessariamente unirsi, in modo da trovare quel po' di umanità indispensabile per affermare la propria esistenza.

## Il piccolo Archimede

Anni Trenta: il professor Heines (un critico d'arte inglese in Toscana con la sua famiglia per un periodo di studio) intuisce le incredibili capacità intellettuali di Guido, figlio di un contadino e orfano di madre. Stimolato dallo studioso, il bambino dimostra un grande talento per la musica e, soprattutto, per la matematica. Quando Heines torna per un breve periodo in Inghilterra, Guido viene adottato dalla signora Bondi, proprietaria della terra sulla quale vive e lavora il padre del bambino. Al suo ritorno Heines apprenderà che Guido si è suicidato in seguito allo stato di depressione causato dalla vita in città.

Prodotto nel 1979 per la RAI, *Il piccolo Archimede* non è un film incentrato sul tema dell'adozione ma costituisce un documento comunque esemplare per illustrare le differenze tra l'adozione concepita come atto di generosità, rivolto unicamente a dare al bambino condizioni di vita migliori di quelle della famiglia di origine e adozione

intesa a garantire, oltre a quanto è essenziale alla mera sopravvivenza, anche e soprattutto un substrato affettivo indispensabile a una crescita psicoemotiva equilibrata. Tali atteggiamenti opposti sono incarnati rispettivamente dalla signora Bondi e dal professor Heines, portatori all'interno del film di due visioni altrettanto antitetiche della vita e del mondo che li circonda. L'intellettuale inglese, studioso e amante dell'arte italiana, un uomo abituato a spostarsi spesso all'estero, avvezzo a sentirsi ospite ovunque vada, ha un approccio nei confronti del luogo nel quale vive di profondo rispetto anche nei confronti di quanto di più umile lo abiti. Verso Guido il suo atteggiamento è improntato al medesimo rispetto: Heines, malgrado la vicenda sia ambientata negli anni Trenta – quando le differenze sociali erano ancora molto sentite – permette a suo figlio di giocare con il contadinello e anche quando si reca a parlare con il padre del bambino per tentare di dissuaderlo dal cedere Guido alla signora Bondi si resta colpiti dalla sua grande sensibilità. Ma la conferma dell'apertura mentale di questo personaggio ci viene dall'atteggiamento assunto all'atto della scoperta delle grandi capacità di Guido: agendo con grande prudenza, l'uomo mette a disposizione del bambino tutto il suo sapere senza tuttavia forzarne le attitudini in una direzione prestabilita, in un atteggiamento di osservazione partecipe e, allo stesso tempo disinteressata, ciò che gli permette di scoprire che alla base dell'inclinazione musicale di Guido c'è un talento forse ancora maggiore per la matematica. Allo stesso modo, di fronte all'annuncio della signora Bondi, interessata ad adottare Guido solo per trarne profitto e prestigio, Heines esprime il dubbio che il bambino, privato dell'affetto paterno e del contatto con la natura, possa soffrirne. La proposta di Heines, dare al padre di Guido il sostegno economico necessario affinché il bambino possa studiare, cade nel vuoto perché frutto di un'ottica che potremmo definire "ecologica", troppo all'avanguardia rispetto alla visione rapace e possessiva della sua antagonista.

Emergono con chiarezza due concezioni opposte di adozione, ovvero due metodi diversissimi di far fronte ai problemi dell'infanzia disagiata. Quello di Heines, teso a tutelare e aiutare il più possibile la famiglia d'origine (laddove, ovviamente, non vi siano situazioni di maltrattamento): l'uomo, infatti, compie una vera e propria opera di affidamento part time, offrendo a Guido i suoi insegnamenti, il suo affetto e quello della sua famiglia (il bambino gioca anche con il figlio di Heines suo coetaneo). Quello della signora Bondi, una donna di mezza età, priva di figli, che vede nel bambino la compensazione di un suo desiderio di maternità frustrato, è improntato a una concezione dell'adozione tesa a dare un bambino a chi è privo di figli anziché una famiglia a chi ne ha bisogno.

## Decalogo 7

La piccola Anja ha cinque anni ed è figlia naturale di Majka, che l'ha avuta a sedici anni dal rapporto con un insegnante. Per evitare uno scandalo, Ewa, madre di Majka, adottò Anja, facendo credere a tutti che la bambina fosse sua. Quando Majka riesce a ottenere un visto per il Canada vorrebbe portare Anja con sé ma la sua idea trova la ferma opposizione di Ewa che non ha mai voluto rivelare la realtà dei fatti alla piccina. In fuga dalla famiglia con la bambina, Majka si rifugia da Wojtek, l'uomo dal quale ebbe Anja: anche lui tenta di dissuaderla dal partire ma la donna fugge di nuovo. Ewa riuscirà a rintracciare le sue due

figlie in una stazione: di fronte all'immagine di Anja che si getta tra le braccia di sua madre, Majka sale su un treno di passaggio per dire addio per sempre alla sua famiglia.

«Si può rubare qualcosa che è già nostro?» Questa la domanda che Majka rivolge a Wojtek durante la breve permanenza in casa dell'ex amante nonché padre della piccola Anja. Semmai, è lei stessa a essere stata derubata, afferma la giovane donna, allorché sua madre decise di tenere nascosta la sua gravidanza e, successivamente, di adottare la bambina. Tuttavia la pretesa di essere risarcita, che le venga restituito ciò che in passato le fu tolto, se trova un fondamento nella maternità biologica che la unisce alla piccola Anja, si scontra con il fatto che, nel corso del tempo, la bambina ha imparato a considerare come madre colei che, in realtà, è sua nonna. Al di là della tensione drammatica insita nella vicenda narrata, così come accade anche in altri episodi del *Decalogo*, l'ironia è il sottotesto dominante della sceneggiatura di *Non rubare*, un'ironia che in questo caso Kieslowski spinge fin sull'orlo dell'assurdo, rasentando il paradosso e mettendo lo spettatore di fronte all'impossibilità di decidere chi abbia rubato cosa e a chi. La classica vicenda che vede opporsi due madri (una biologica, l'altra adottiva) per la tutela di un bambino si complica all'inverosimile perché le due madri sono a loro volta unite da un legame forse infelice ma non meno forte di quello che le lega all'oggetto della loro contesa. In questo caso Majka non è soltanto una delle due mamme che lottano per il possesso della bambina ma è lei stessa una figlia che ha perso la madre, visto che, da un certo punto in poi, quando era ancora adolescente Ewa le ha preferito la piccola Anja. Inoltre, da un dialogo tra i genitori di Majka apprendiamo che la gravidanza indesiderata della ragazza era giunta, al contrario, proprio a proposito desiderando Ewa un altro bambino che non aveva mai potuto concepire dopo aver messo al mondo la prima figlia, ovvero la stessa Majka. Il comportamento possessivo di Ewa nei confronti di Anja e quello scostante verso Majka sono forse il riflesso inconscio di una donna che vuole vendicarsi della figlia e che realizza ciò che quella stessa figlia aveva reso impossibile. All'interno dello stesso dialogo, poi, è contenuto un ulteriore spunto di interesse, utile anche a fare luce su quel desiderio proiettivo negativo, ma spesso determinante nella scelta di alcuni genitori, di affrontare un percorso adottivo: Stefan accusa la moglie di essere sempre stata, quasi per deformazione professionale (la donna era direttrice di un istituto scolastico), sempre troppo esigente nei confronti della figlia che, dal canto suo, si era sempre sentita indegna dell'amore di sua madre. Adottando Anja Ewa avrebbe potuto, in questo modo, realizzare sia il proprio sogno di maternità sia avere una seconda possibilità in quanto madre, proiettando sulla bambina l'immagine della figlia che Majka non era stata in grado d'incarnare.

A decidere l'epilogo della vicenda sarà Anja che, messa al corrente da Majka su chi sia la sua vera madre, sceglie di tornare da Ewa, salvo poi protendersi verso il treno sul quale è salita la madre biologica. L'ultima inquadratura è un primo piano sul volto della bambina, un fermo immagine su un'espressione incredula che indica il suo essere divisa tra due poli (quello affettivo e quello biologico) che nel suo caso, a differenza da quello di qualsiasi altro figlio adottivo, avrebbero potuto coesistere serenamente.

## Il ladro di bambini

Il giovane carabiniere Criaco Antonio deve “tradurre” da Milano a un orfanotrofio di Civitavecchia Luciano, sette anni, e sua sorella Rosetta, undici anni, vittima della madre che la sfruttava come prostituta. Costretto a prolungare il suo viaggio fino in Sicilia (il responsabile dell’istituto, accampando problemi burocratici, si rifiuta di accettare i bambini), Antonio riuscirà malgrado mille ostacoli a vincere l’iniziale diffidenza dei due bambini e a dar loro un po’ di quel calore umano che mai avevano incontrato prima.

*Il ladro di bambini* appartiene a una folta schiera di pellicole che vedono protagonista un adulto cui viene affidato, per i motivi più diversi un minore per un periodo di tempo più o meno lungo: uno schema drammatico che è possibile ritrovare in moltissimi film proprio perché capace di dare luogo alle situazioni più imprevedibili, ancor più efficace sotto il profilo narrativo se a fare da filo conduttore è il *topos* del viaggio con la tipica incertezza che accompagna tale dimensione del racconto. Particolarmente pregnante dal punto di vista del tema dell’affidamento familiare, *Il ladro di bambini* mostra la problematica realtà degli orfanotrofi in Italia ancora fino ad alcuni anni fa: il “muro di gomma” contro cui i protagonisti vanno a scontrarsi è un misto di lentezza burocratica del sistema e incapacità dei singoli rappresentanti delle istituzioni a fronteggiare una situazione d’emergenza qual è quella vissuta da qualsiasi bambino abbandonato o sottoposto a maltrattamento. Rosetta e Luciano sono due bambini “difficili”, casi più unici che rari, di fronte ai quali il sistema mostra tutti i suoi limiti: non ci sono strutture idonee a ospitarli (Rosetta dice al fratellino durante il loro brevissimo soggiorno in un istituto: «Che c’entriamo noi qui? Qui ci stanno gli orfani») così come, è facile immaginarlo, non ci saranno famiglie disposte ad accoglierli. Il carabiniere Criaco Antonio si ritrova, così, a fare un lavoro che, all’inizio del viaggio, reputa stigmatizzandolo, «da assistente sociale, da femmine» perché in Italia «le cose che gli altri non vogliono fare le fanno fare ai carabinieri», così come afferma un suo collega. Man mano che i giorni passano, tuttavia, il ragazzo assume su di sé un ruolo che la divisa non pretende ma al quale egli adempie ben oltre quanto gli imporrebbe il dovere. Antonio, cioè, interpreta la mansione di affidatario della quale è stato investito, in tutta la gamma di sfumature che sottintende questo termine, arrivando a farsi carico del ruolo di genitore *pro tempore*. L’affidamento, che da tutti gli altri personaggi del film è inteso come semplice attribuzione in custodia o in consegna (il carabiniere deve, molto burocraticamente, “tradurre” i due ragazzini da Milano all’istituto), lui lo interpreta anche come un ruolo che gli impone di garantire a coloro che gli sono stati affidati non solo la sicurezza intesa come incolumità fisica ma anche in quanto benevolenza, comprensione, fiducia, cura e discrezione. Paradossalmente, il pericolo si annida proprio lì dove meno lo si aspetta come, ad esempio, a una festa per la prima comunione di un parente. Un ambiente apparentemente protetto, un’occasione di festa familiare, all’interno del quale, invece, si annida la prevenzione e il falso perbenismo che producono soprusi diversi da quelli fisici cui li sottoponeva la madre ma ugualmente umilianti. Proprio in questa occasione il carabiniere si preoccupa di proteggere i ragazzini dalle maldicenze e “inventa” per loro una famiglia (ai parenti dice che si tratta dei figli di un suo superiore che lui sta riportando in Sicilia, dalla madre), un’invenzione che ha decisamente il sapore di un auspicio.

## L'insonnia di Devi

Attraverso una serie di interviste ad alcuni ragazzi di origine indiana adottati da famiglie italiane, la regista Costanza Quatriglio analizza il fenomeno dell'adozione internazionale e le complesse problematiche connesse all'identità dell'adottato, alle sue radici culturali, al legame con i genitori biologici. Il documentario segue i ragazzi nel corso di un viaggio in India durante il quale è data loro la possibilità di ritornare nei luoghi di origine e rincontrare il personale degli orfanotrofi nei quali furono ospitati. Al termine del viaggio sono registrate le sensazioni e le riflessioni dei ragazzi sulla loro esperienza.

L'adozione internazionale è una sorta di “banco di prova” grazie al quale è possibile mettere in rilievo con ancor più incisività le complesse problematiche che caratterizzano ogni adozione, in primo luogo quelle relative all'identità (biologica, affettiva, culturale) dell'adottato. Partendo dall'esperienza di alcuni preadolescenti e adolescenti (prevalentemente di origine indiana adottati da famiglie italiane) cui è stata offerta dal Centro italiano aiuti all'infanzia l'opportunità di ritornare per un breve periodo nei luoghi che li ospitarono subito dopo essere stati abbandonati dai propri genitori biologici, la regista Costanza Quatriglio è riuscita a mostrare in tutta la sua evidenza una condizione, quella degli stessi ragazzi, che pur vissuta serenamente e sostenuta felicemente dall'affetto delle famiglie adottive è comunque ricca di contraddizioni. Al centro del film sono, ovviamente, le testimonianze dei ragazzi, la cui età varia dai tredici ai venticinque anni e le cui esperienze adottive sono tra le più diverse così come ovviamente i loro atteggiamenti, il modo in cui ciascuno di essi si confronta con i ricordi del passato, i sentimenti verso quanto ha dovuto lasciare dietro di sé. C'è, infatti, chi è stato adottato ancora piccolissimo e dunque non possiede alcun ricordo delle proprie origini, chi ha dovuto attendere in orfanotrofio molto tempo prima di essere adottato, chi conserva un ricordo dei propri genitori perché già grandicello al momento dell'abbandono e così via. Il ritorno in India, pur motivato da ragioni diversissime, non costituisce in nessun caso una fuga dal presente e dalla realtà adottiva, né può dar luogo alla possibilità di rientrare in contatto con la famiglia d'origine (la responsabile di uno degli orfanotrofi spiega che ai bambini potrà essere rivelato solo il nome della madre). L'esperienza del ritorno, al contrario, costituisce per ognuno dei ragazzi una sorta di riscoperta delle proprie radici inconse, di una dimensione interiore dalla quale ripartire per ritornare in Italia con un bagaglio identitario e una consapevolezza delle proprie origini più forte. Paradossalmente, proprio questa accresciuta consapevolezza va a completare il percorso adottivo incominciato alcuni anni prima: risarcita – sia pure simbolicamente – quella parte di se stessi comunque rimasta ancorata alla propria terra d'origine e al ricordo (magari flebile ma pur sempre esistente) dei genitori biologici attraverso il viaggio, i protagonisti tornano a casa più coscienti di quanto li divide dalle proprie famiglie adottive ma, proprio per questo, anche più forti perché capaci di circoscrivere e individuare la propria diversità in qualcosa di ben preciso che non può intaccare un substrato affettivo forte.

Oltre alle testimonianze dei ragazzi – preziose in quanto contributo emozionale, ma non solo, al documentario – di grande interesse sono le dichiarazioni di alcuni esperti in materia di adozione internazionale come Luigi Fadiga, che per molti anni

è stato presidente del tribunale dei minorenni di Roma, e dello psicologo Marco Chistolini, uno dei responsabili del progetto che ha permesso ai ragazzi di ritornare in India. Da entrambi i contributi emerge con chiarezza la connotazione di “offerta” di adozione da parte dei futuri genitori putativi e non di “domanda”, termine questo che sottintende comunque il prevalere del desiderio di genitorialità che, ben lungi dal dover essere assente tra le motivazioni che portano una famiglia all’adozione di un bambino, non deve mai prevalere creando false aspettative e un’immagine ideale dell’adottato che difficilmente potrà corrispondere con quella reale. Un altro motivo di grande interesse del documentario consiste, infatti, nell’indagare (sia pure *en passant*), anche il fenomeno delle adozioni di bambini provenienti dall’Est europeo, una realtà sempre in crescita che va a combaciare con il desiderio da parte di molte coppie italiane di figli adottivi il più possibile simili per caratteri somatici a un modello occidentale. Un atteggiamento, questo, giustamente biasimato, dato che come afferma uno degli esperti un figlio adottivo non si sceglie allo stesso modo in cui non si determinano le caratteristiche somatiche di un figlio naturale.

### Mi chiamo Sam

Sam Diamond è il più amorevole dei padri ma ha anche un ritardo mentale molto grave (le sue capacità intellettive sono quelle di un bimbo di sette anni). Quando sua figlia Lucy, avuta dal rapporto con una donna fuggita dopo il parto, compie otto anni, lo Stato della California fa causa a Sam accusandolo di non essere in grado di badare alla bambina. Per questo Sam si rivolge a Rita, un avvocato di successo che, tuttavia, non ha praticamente rapporti con il figlio. Malgrado l’impegno di Rita, Sam perde la causa e Lucy viene affidata a una coppia: l’uomo, tuttavia, non si perde d’animo: riuscirà a convincere anche i genitori affidatari di sua figlia di essere un ottimo padre e dell’impossibilità per la bambina di vivere lontano da lui.

*Mi chiamo Sam* appare come una delle operazioni cinematografiche più studiate e meglio riuscite sul piano del risultato – non solo commerciale ma anche dal punto di strettamente intenzionale – nell’ambito del genere sentimentale, rivolto al grande pubblico prevalentemente a carattere familiare. Jessie Nelson, già regista di *Una moglie per papà* (1994) e, soprattutto, sceneggiatrice di *Nemicheamiche* (1998, regia di Chris Columbus), mette in gioco abilmente nella medesima pellicola due tra i *topoi* più diffusi del genere melodrammatico: la disabilità e un rapporto genitore-figlio a rischio. Con questi due elementi, di grande presa drammatica, ma al tempo stesso decisamente “ingombranti”, di difficile gestione, la regista riesce a mettere in scena una vicenda che, al di là della sua eccezionalità, può fornire una serie di spunti utili a comprendere le dinamiche psicologiche sottese a ogni rapporto genitore-figlio e i meccanismi legali propri dell’adozione e dell’affidamento familiare. L’esperienza di Sam è a suo modo esemplare proprio perché mette in rilievo determinati aspetti del ruolo del genitore nei confronti del figlio che solitamente non sono indagati in quanto dati per scontati, assorbiti in una presunta normalità che fa comodo un po’ a tutti ma che, in realtà, non riguarda nessuno. Di cosa ha bisogno maggiormente un bambino per crescere bene? È più importante per lui la dimensio-

ne affettiva o quella intellettuale? Un genitore che abbia le capacità intellettive di un bambino di sette anni può aiutare il proprio figlio a crescere realmente? Chi è davvero un buon genitore? Basta essere considerati come “adulti” per esercitare il proprio diritto alla paternità o alla maternità? Se è vero che si può definire come abuso su un minore anche ogni carenza che attenti al suo corretto sviluppo intellettuale, Sam è colpevole di un abuso nei confronti della piccola Lucy? E Rita, allora, che paga il proprio successo professionale con l’incapacità di stabilire persino un contatto fisico minimo con il figlioletto? Anche rischiando di cadere nella tautologia, ovvero che non esistono genitori perfetti (dunque, a maggior ragione, Sam potrebbe essere un padre né migliore né peggiore di tanti altri) il film riesce a far vacillare molte certezze rimettendo in discussione presunte verità acquisite e ruoli stabiliti. Interessante, soprattutto dal punto di vista del divario intellettuale tra genitori e figli, un parallelo tra questo film e *Il mio piccolo genio* di Jodie Foster: in questa pellicola era la madre (una donna assolutamente sana ma con un grado di istruzione non elevato) di un bambino prodigio a trovarsi in una situazione analoga a quella di Sam, proprio a causa della precocità del figlio. In quel caso la donna veniva accusata da una psicologa interessata a studiare i bambini prodigio di non essere in grado di gestire le potenzialità del ragazzino, di non riuscire a dargli gli stimoli necessari per crescere e sviluppare completamente le sue potenzialità. Anche in questo film, come in *Mi chiamo Sam*, la soluzione è un compromesso che vede nel finale entrambe le “matri” prendersi cura del piccolo genio. La nostra società, sempre più attenta a tutelare e regolamentare ambiti dell’esistenza dei cittadini fino a ieri affidati al semplice buon senso, rischia a volte un’eccessiva definizione dei ruoli più dannosa che utile all’esistenza degli individui.

### Filmografia

- *Il monello*, di Charles Chaplin, USA, 1921\*
- *Le due orfanelle*, di David Wark Griffith, USA, 1922
- *Le due orfanelle*, di Maurice Tourneur, Francia, 1933
- *David Copperfield*, di George Cukor, USA, 1935\*
- *Le avventure di Tom Sawyer*, di Norman Taurog, USA, 1938
- *La signora acconsente*, di Mitchell Leisen, USA, 1942
- *Grandi speranze*, di David Lean, Gran Bretagna, 1946
- *Fiore selvaggio*, di Allan Dwan, USA, 1947\*
- *Le avventure di Oliver Twist*, di David Lean, Gran Bretagna, 1948\*
- *Figlio di ignoti*, di William Keighley, USA, 1951
- *Giochi proibiti*, di René Clément, Francia, 1951\*
- *Chi è senza peccato...*, di Raffaello Matarazzo, Italia, 1952
- *Son tornata per te - Heidi*, di Luigi Comencini, Svizzera, 1952
- *Marcellino pane e vino*, di Ladislao Vajda, Spagna, 1954\*
- *Senza famiglia*, di André Michel, Francia/Italia, 1958
- *Le avventure di Huck Finn*, di Michael Curtiz, USA, 1960

- *Qualcosa che scotta*, di Delmer Daves, USA, 1961
- *Cronaca familiare*, di Valerio Zurlini, Italia, 1962\*
- *Le due orfanelle*, di Riccardo Freda, Francia/Italia, 1966
- *Oliver!*, di Carolo Reed, Gran Bretagna, 1968\*
- *David Copperfield*, di Delbert Mann, USA, 1970
- *Alice nelle città*, di Wim Wenders, Repubblica federale tedesca, 1973\*
- *Paper Moon (Luna di carta)*, Peter Bogdanovich, USA, 1973
- *Il piccolo Archimede*, di Gianni Amelio, Italia, 1979
- *E io mi gioco la bambina*, di Walter Bernstein, USA, 1980\*
- *Una notte d'estate – Gloria*, di John Cassavetes, USA, 1980
- *Paris, Texas*, di Wim Wenders, USA, 1980\*
- *Oliver Twist*, di Clive Donner, Gran Bretagna, 1982
- *La mia vita a quattro zampe*, di Lasse Hallström, Svezia, 1985\*
- *Tre uomini e una culla*, di Coline Serreau, Francia, 1985
- *Baby Boom*, di Charles Shyer, USA, 1987
- *La fine del gioco*, di Peter Werner, USA, 1987
- *Gli anni di corsa*, di Pierre Boutron, Francia, 1988
- *La piccola ladra*, di Claude Miller, Francia, 1988\*
- *La vita è un lungo fiume tranquillo*, di Etienne Chatiliez, Francia, 1988
- *Bashù, il piccolo straniero*, di Bahram Beizai, Iran, 1989
- *Decalogo 7 – Non rubare*, di Krzysztof Kieslowski, Polonia, 1989\*
- *Diario per i miei figli*, di Márta Mészáros, Ungheria, 1990\*
- *Piccola peste*, di Dennis Dugan, USA, 1990
- *Verso sera*, di Francesca Archibugi, Italia/Francia, 1990
- *Marcellino pane e vino*, di Luigi Comencini, Italia/Francia/Spagna, 1991
- *Il ladro di bambini*, di Gianni Amelio, Italia/Francia, 1992\*
- *Il cliente*, di Joel Shumacher, USA, 1994
- *Genitori cercasi*, di Rob Reiner, USA, 1994
- *Ladybird Ladybird*, di Ken Loach, Gran Bretagna, 1994\*
- *La dea dell'amore*, di Woody Allen, USA, 1995
- *Kolya*, di Jan Svěrák, Repubblica Ceca, 1996\*
- *Matilda 6 mitica*, di Danny DeVito, USA, 1996\*
- *Segreti e bugie*, di Mike Leigh, Gran Bretagna / Francia, 1996
- *Benvenuti a Sarajevo*, di Michael Winterbottom, Gran Bretagna / USA, 1997\*
- *Central do Brasil*, di Walter Salles, Brasile, 1998\*
- *La figlia di un soldato non piange mai*, di James Ivory, Gran Bretagna, 1998
- *L'estate di Kikujiro*, di Takeshi Kitano, Giappone, 1999\*
- *Le regole della casa del sidro*, di Lasse Hallström, USA, 1999\*
- *Il cielo cade*, di Andrea e Antonio Frazzi, Italia, 2000\*
- *L'ultimo treno*, di Yurek Bogayevicz, USA, 2000\*
- *ABC Africa*, di Abbas Kiarostami, Francia/Iran, 2001
- *A. I. Intelligenza artificiale*, di Steven Spielberg, USA, 2001\*
- *Mi chiamo Sam*, di Jessie Nelson, USA/Germania, 2001\*
- *La locanda della felicità*, di Zhang Yimou, Repubblica popolare cinese, 2002\*
- *Monsieur Batignole*, di Gerard Jugnot, Francia, 2002\*

## Percorsi filmografici

- *La regina degli scacchi*, di Claudia Florio, Italia, 2002\*
- *Spider-Man*, di Sam Raimi, USA, 2002\*
- *White Oleander (Oleandro bianco)*, di Peter Kosminsky, USA, 2002\*
- *L'insonnia di Devi*, di Costanza Quatriglio, Italia, 2003\*

*I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocenti Library e la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)*

## Percorsi didattici

- Orfani e guerra: i film sui bambini adottati in tempo di guerra.
- L'identità dell'orfano: rassegna di film nei quali emerge con forza la questione dell'identità e la problematica dell'inserimento in altre realtà.
- Dalla parte dei fratelli: alcuni film che trattano il problema dell'adozione vista con gli occhi dei fratelli adottivi.

## Eventi

gennaio-aprile 2004

Genova, 7-9 gennaio 2004

*I bambini nel Mediterraneo, salute, cultura e assetto urbano*

Convegno internazionale

Organizzato da: Fondazione Gaslini Genova, Comune di Genova, Lynkeus Roma

Per informazioni: BC Congressi Stefania Paganini, tel. 010/5957060,

fax 010/5958548, e-mail: infoconf@lynkeus.com

Arzignano (VI), 15-16-17 gennaio 2004

*Educazioni a colori, dialoghi interculturali tra formale e informale*

Teatro, seminari, laboratori

Organizzato da: Comune di Arzignano, Assessorato all'immigrazione

Per informazioni: Comune di Arzignano

Brescia, 16 gennaio, 27 febbraio, 29 aprile, 14 maggio 2004

*Per una rinnovata cultura educativa della famiglia e dell'infanzia*

Giornate di studio

Organizzato da: Università cattolica del Sacro Cuore, Centro studi pedagogici sulla vita matrimoniale e familiare, Comune di Brescia Assessorato alla pubblica istruzione e alle politiche giovanili

Per informazioni: Università cattolica del Sacro Cuore, Servizio formazione permanente, Contrada S. Croce n. 17, 25122 Brescia,

tel. 030/2406504, fax 030/2406505, e-mail: form.permanente-bs@unicatt.it

Foligno (PG), 17 gennaio 2004

*Il nido compie 30 anni, immagini e parole per raccontare la nostra storia 1973-2003*

Seminario di studio

Organizzato da: Comune di Foligno, Assessorato alla pubblica istruzione e alle politiche sociali

Per informazioni: Comune di Foligno

Rimini, 20 gennaio 2004

*La prostituzione e lo sfruttamento sessuale dei minori: analisi del fenomeno e strategie d'intervento*

Convegno nazionale

Organizzato da: Azienda unità sanitaria locale Rimini, Regione Emilia-Romagna

Per informazioni: Osservatorio prostituzione minorile Azienda USL Rimini, via Coriano n. 38, 47900 Rimini, tel. 0541/707039, fax 0541/707022,

e-mail: osservatoriopm@auslrn.net

Firenze, 30 gennaio 2004

*La filiazione e il diritto tra diritti e norme*

*V seminario di approfondimento*

*Organizzato da:* Università degli studi di Firenze, Facoltà di scienze della formazione Corso di legislazione minorile

*Per informazioni:* Università degli studi di Firenze, Facoltà di giurisprudenza, Elena Urso, tel. 055/2460211

Prato, 30-31 gennaio 2004

*Giustizia e povertà, conferenza regionale sull'esclusione sociale*

*Conferenza*

*Organizzato da:* Regione Toscana, Retis, Azienda USL 4 Prato, Comune di Prato

*Per informazioni:* Comune di Prato, Massimiliano Bettazzi, via Migliorati n. 1, 59100 Prato, tel. 0574/616437/8, fax 0574/616475, e-mail: r.frosini@comune.prato.it

Ivrea (TO), 6 febbraio 2004

*"285 per fili e per sogni": esperienze, riflessioni, concertazioni di 6 anni di progetti per l'infanzia e l'adolescenza nella provincia di Torino*

*Convegno nazionale*

*Organizzato da:* Provincia di Torino

*Per informazioni:* Forcoop Agenzia formativa, via Pietro Cossa n. 293/22, 10151 Torino, tel. 011/4359334, fax 011/4558442, e-mail: forcoop@forcoop.it

Piacenza, 11 febbraio 2004

*"Vengo anch'io? No, tu no": ragazzi, giovani e partecipazione alla vita sociale: un'impresa impossibile?*

*Convegno*

*Organizzato da:* Provincia di Piacenza, Ufficio politiche sociosanitarie, via Garibaldi n. 50, 29100 Piacenza

*Per informazioni:* Provincia di Piacenza, tel. 0523/795606, fax 0523/795617, e-mail: minori@provincia.pc.it

Ravenna, 19-20 febbraio 2004

*Abuso e maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza: dalla sofferenza all'intervento integrato*

*Seminario*

*Organizzato da:* Azienda USL Ravenna

*Per informazioni:* Azienda USL Ravenna

Cinisello Balsamo (MI), 20 febbraio 2004

*Bambini attori di sostenibilità urbana*

*Convegno*

*Organizzato da:* Comune di Cinisello Balsamo, Assessorato all'ambiente

*Per informazioni:* CREDA Onlus Villa Mirabello, Parco di Monza, 20052 Monza (MI), tel. 039/360367, fax 039/362127, e-mail: info@greda.it

**Colorno (PR), 20 febbraio 2004**

*Esperienze con i giovani e community care: giornata di riflessione, contaminazione, costruzione di prospettive*

*Giornata di studio*

*Organizzato da:* Comune di Colorno e Associazione gruppo scuola, Centro giovani Colorno

*Per informazioni:* Comune di Colorno ufficio URP, via Cavour n. 9, 43052 Colorno (PR), tel. 0521/313751, fax 0521/815505

e-mail: [urp@comune.colorno.pr.it](mailto:urp@comune.colorno.pr.it), Centro giovani Colorno via al Macello n. 20, 43052 Colorno (PR), tel. 0521/312268, e-mail: [cgcolorno@libero.it](mailto:cgcolorno@libero.it)

**Roma, 20 febbraio 2004**

*Quali politiche per le famiglie che cambiano?*

*Conferenza*

*Organizzato da:* Provincia di Roma, Assessorato ai servizi sociali e politiche familiari

*Per informazioni:* Antares 2000 SCAR.L ONLUS, tel. 0774/448180-449539, e-mail: [antares2000@mclink.it](mailto:antares2000@mclink.it)

**Roma, 24 febbraio 2004**

*Lo Spazio d'Incontro mantenere e ricostruire la relazione genitori e figli nelle famiglie separate*

*Giornata seminariale*

*Organizzato da:* Comune di Roma, Municipio Roma IX, Centro famiglie villa Lais, Università degli studi La Sapienza, Centro interdipartimentale di studi e ricerche per la tutela della persona del minore

*Per informazioni:* Segreteria Centro famiglie villa Lais, tel. 06/7802615

**Firenze, 25 febbraio 2004**

*Se la scuola incontra il mondo: esperienze, modelli, prospettive*

*Convegno nazionale*

*Organizzato da:* ANCI Toscana, Comune di Firenze, Assessorato alla pubblica istruzione

*Per informazioni:* Comunica SRL, via Ricasoli n. 7, 50122 Firenze, tel. 055/2645261, fax 055/2645277, e-mail: [convegni@comunica-online.com](mailto:convegni@comunica-online.com)

**Reggio Emilia, 25-28 febbraio 2004**

*Attraversar confini: idee ed esperienze in dialogo per una nuova cultura dell'educazione dei bambini e degli adulti*

*Convegno internazionale*

*Organizzato da:* Comune di Reggio Emilia, Scuole e nidi d'infanzia, Reggio Children

*Per informazioni:* Ufficio stampa Reggio Children, tel. 0522/455416, fax 0522/455621, e-mail: [2004@reggiochildren.it](mailto:2004@reggiochildren.it)

Bellaria (Igea Marina), 26-28 febbraio 2004

*Medi@tando 2 Convention nazionale su educazione e mass-media*

Convegno

*Organizzato da:* COSPE Campagna Mille voci, Centro Zaffiria

*Per informazioni:* Centro Zaffiria, tel. 0541/41642 oppure 347/4080173,

e-mail: zaffiria@comune.bellaria-igea-marina.rn.it

Zola Predosa (BO), 27-28 febbraio 2004

*Educazione e politica. Che fare?*

Convegno nazionale

*Organizzato da:* Comune di Zola Predosa, Associazione Encyclopaideia

*Per informazioni:* Università di Bologna, Dipartimento di scienze dell'educazione,

Valentina Mazzoni, via Zamboni n. 34, tel. e fax 051/2098453,

e-mail: info@encyclopaideia.it

Vicenza, 28-29 febbraio 2004

*La trama e l'ordito della città solidale. Rapporti possibili tra famiglie, associazioni e sistema dei servizi*

Convegno

*Organizzato da:* Comune di Vicenza, Assessorato agli interventi sociali settore

famiglia e minori, Azienda ULSS Vicenza, Unità operativa materno infantile e famiglia

*Per informazioni:* Franca Campagnolo, tel. 0444/222561, fax 0444/222574,

e-mail: lacarovana@comune.vicenza.it

Cremona, 5-25 marzo 2004

*Segni e disegni. Nero, bianco, colore...*

Workshop

*Organizzato da:* Comune di Cremona, Laboratorio Cremona dei bambini

*Per informazioni:* Comune di Cremona, Settore politiche educative, via del Vecchio

Passaggio n. 1, 26100 Cremona, tel. 0372/407917-407284, fax 0372/407921,

e-mail: lab\_bambini@comune.cremona.it

Forlimpopoli (FO), 5 marzo 2004

*Esperienze, sogni e strategie di lavoro con i ragazzi*

Convegno

*Organizzato da:* Regione Emilia-Romagna, Provincia di Forlì-Cesena, Comune

di Forlì, Comune di Forlimpopoli, Comune di Savignano sul Rubicone,

*Per informazioni:* Comune di Forlimpopoli

Ferrara, 5 marzo 2004

*L'integrazione scolastica: risorse e vulnerabilità di bambini e adolescenti stranieri*

Convegno nazionale

*Organizzato da:* Comune di Ferrara, Assessorato diritto allo studio e Assessorato

servizi alla persona

*Per informazioni:* Unità operativa integrazione, tel. 0532/418134-418113, fax 0532/418147, e-mail e.antonellini@comune.fe.it

**Bergamo, 11 marzo 2004**

*Piccoli e grandi: i servizi per l'infanzia e le famiglie in provincia di Bergamo*

Convegno

*Organizzato da:* Provincia di Bergamo, Settore politiche sociali

*Per informazioni:* Segreteria organizzativa settore politiche sociali, via Camozzi n. 95, tel. 035/387377, fax 035/387659, e-mail legge285@provincia.bergamo.it

**Firenze, 12 marzo 2004**

*Prospettive giuridiche della tutela dei minori attraverso la figura del garante per i minori, del tutore e del difensore*

Seminario

*Organizzato da:* Unione nazionale camere minorili, Istituto degli Innocenti

*Per informazioni:* Segreteria Istituto degli Innocenti, tel. 055/2037328-329, fax 055/241663, e-mail segreteria@istitutodeglinnocenti.it

**Molfetta (BA), 12-13 marzo 2004**

*Taglie non conformate: educare coscienze critiche*

Seminario

*Organizzato da:* Edizioni La Meridiana

*Per informazioni:* [www.lameridiana.it/convegni/convegni.asp](http://www.lameridiana.it/convegni/convegni.asp)

**Firenze, 13 marzo 2004**

*La lettura a scuola: leggere nella società tecnologica e multiculturale*

Giornata nazionale di studio

*Organizzato da:* Casa Editrice Giunti scuola Firenze

*Per informazioni:* IDEST, SRL, via Ombrone n. 1, 50013 Campi Bisenzio (FI), tel. 055/8944307, fax 055/8953344, e-mail convegnolettura@giunti.it

**Torino, 18 marzo 2004**

*Diritto di famiglia oggi*

Seminario

*Organizzato da:* Città di Torino, Divisione servizi educativi Progetto famiglia, via Perrone n. 1 bis, 10122 Torino

*Per informazioni:* Segreteria Progetto famiglia, tel. 011/5613583-79/75

**Bologna, 20 marzo 2004**

*Io papà*

Seminario

*Organizzato da:* Associazione girotondo genitori e bambini insieme, AIAS Bologna ONLUS

*Per informazioni:* Provincia di Bologna, tel. 051/6598100, e-mail claudia.ceccarelli@nts.provincia.bologna.it

Settimo Torinese (TO), 20 marzo 2004

*Una traccia, un segno, un sogno...storie di nido*

Convegno

Organizzato da: Comune di Settimo Torinese

Per informazioni: Ufficio relazioni con il pubblico Comune di Settimo Torinese, tel. 011/8028235, e-mail [urp@comune.settimo-torinese.to.it](mailto:urp@comune.settimo-torinese.to.it)

Torino, 22-23 marzo 2004

*Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia*

Convegno nazionale

Organizzato da: Regione Piemonte, Assessorato alle politiche sociali, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Per informazioni: Direzione politiche sociali ufficio affidamenti e adozioni, tel. 011/4325354, fax 011/4325935, e-mail [mariaceleste.anglesi@regione.piemonte.it](mailto:mariaceleste.anglesi@regione.piemonte.it), Agenzia regionale per le adozioni internazionali Regione Piemonte, tel. 011/5162030, fax 011/5162030

Padova, 24 marzo 2004

*Dietro la lavagna mai più: le alleanze tra la scuola e il terzo settore per tutelare il diritto all'educazione e alla formazione*

Seminario

Organizzato da: Regione Veneto, Assessorato alle politiche sociali, Fondazione opera EDIMAR

Per informazioni: Opera EDIMAR, tel. 049/714965, e-mail [edimarpd@tin.it](mailto:edimarpd@tin.it)

Milano, 25 marzo 2004

*Under 18: leggere il presente, pensare il futuro. Nuove famiglie, ruoli di genere, immigrati: giudizi e pre-giudizi in due generazioni di adolescenti*

Giornata di studio

Organizzato da: Comune di Milano, Settore statistica

Per informazioni: Comune di Milano, Settore statistica

Caltanissetta, 26 marzo 2004

*Adolescenza e reati. Dal comportamento al dintorni...*

Convegno nazionale

Organizzato da: Regione Sicilia, Associazione Centro studi opera Don Calabria

Per informazioni: Associazione Centro studi opera Don Calabria, via S. Marco n. 121, 37138 Verona, tel. 045/8184911, fax 045/8184900, e-mail [convegno.nevalelapena@centrodoncalabria.it](mailto:convegno.nevalelapena@centrodoncalabria.it)

Milano, 26-27 marzo 2004

*Anziani, donne e bambini vittime del crimine: confronto sulle buone prassi in Europa*

Seminario internazionale

Organizzato da: Provincia di Milano, Laboratorio salute sociale

*Per informazioni:* Provincia di Milano, tel. 02/77403146, fax 02/77403173, e-mail e.pavan@provincia.milano.it, Laboratorio salute sociale tel. 339/7485100, fax 02/26148270, e-mail lab.salutesociale@libero.it

**Ascoli Piceno, 27 marzo 2004**

*Insegnare l'autonomia, educare al rispetto: gli adolescenti nel progetto Vialibera*  
Convegno

*Organizzato da:* Provincia di Ascoli Piceno, Assessorato alle politiche sociali

*Per informazioni:* tel. 0736/277301-277210, e-mail ufficio.stampa@provincia.ap.it

**Padova, 29 marzo 2004**

*Tre ricerche per un modello territoriale d'inserimento lavorativo di giovani in difficoltà nella Regione del Veneto*

Tavola rotonda

*Organizzato da:* Progetto Equal Vita

*Per informazioni:* e-mail laura.lazzarini@enaip.veneto.it

**Roma, 29 marzo 2004**

*Internazional seminar european network sharing information and best practices towards combating child trafficking*

Seminario internazionale

*Organizzato da:* Save the Children Italia

*Per informazioni:* Save the Children Italia, Carlotta Sami, via Gaeta n. 19, 00185 Roma, tel. 06/4740431, e-mail carlotta@savethechildren.it

**Roma, 30 marzo 2004**

*I diritti del bambino tra protezione e garanzie: le nuove figure di tutela del minore*

Giornata di studio

*Organizzato da:* Comune di Roma, Municipio Roma IX, Centro famiglie villa Lais, Università degli studi di Roma La Sapienza

*Per informazioni:* Segreteria Centro famiglie villa Lais, tel. 06/7802615

**Lucca, 30-31 marzo 2004**

*I minori migranti non accompagnati*

Conferenza

*Organizzato da:* Regione Toscana, Provincia di Lucca

*Per informazioni:* Provincia di Lucca, Servizio politiche sociali e sport, Cortile degli svizzeri n. 2, 55100 Lucca, tel. 0583/417208, fax 0583/4173334, e-mail sociale@provincia.lucca.it

**Milano, 1 aprile 2004**

*Dove vanno le politiche per i minori? Fra la L.285/97 e Piani di zona*

Giornata di studio

*Organizzato da:* IRS

*Per informazioni:* IRS, tel. 02/46764310, Carla Dessi, e-mail cdesi@hsn.it

**Livorno, 6 aprile 2004**

*Voci del verbo genitorare: esperienze di educazione familiare a Livorno*

*Incontro di studio*

*Organizzato da:* Comune di Livorno CIAF "Edda Fagni"

*Per informazioni:* CIAF Centro Infanzia Adolescenza Famiglie "Edda Fagni",  
via Caduti del lavoro n. 26, 57127 Livorno, tel. 0586/26411, fax 0586/264129,  
e-mail [ciaf@comune.livorno.it](mailto:ciaf@comune.livorno.it)

**Roma, 15 aprile 2004**

*Il diritto del bambino alla famiglia: quali strumenti in caso di abuso  
e maltrattamento*

*Convegno*

*Organizzato da:* Telefono Azzurro, Provincia di Roma, Assessorato alle politiche  
sociali e per la famiglia

*Per informazioni:* Servizio formazione Tetto azzurro, tel. 06/44292685,  
fax 06/44292291, e-mail [tettoazzurro.form@libero.it](mailto:tettoazzurro.form@libero.it)

**Berlino, 18 aprile 2004**

*Dei movimenti di bambini e adolescenti lavoratori. World congress of working  
children's movements*

*Congresso mondiale*

*Organizzato da:* ProNats e Italia Nats

*Per informazioni:* Sezione di studi globali e cooperazione internazionale,  
Università tecnica di Berlino, TU Berlin, Franklinstr. n. 28/29, Sekr. FR 3-7,  
D-10587 Berlin, tel. +49/30/314/73244, fax +49/30/314/73621

**Rovigo, 21 aprile 2004**

*Futuri in crescita la legge 285/97 in Polesine: 6 anni di progetti per l'infanzia  
e l'adolescenza*

*Convegno*

*Organizzato da:* Provincia di Rovigo, Conferenza dei Sindaci ULSS 18

*Per informazioni:* Provincia di Rovigo, Stefania Ramazzina e Lucia Beria,  
via Ricchieri n. 10, 45100 Rovigo, tel. 0425/386361, fax 0423/386350,  
e-mail [lucia.beria@provincia.rovigo.it](mailto:lucia.beria@provincia.rovigo.it)

**Roma, 22-23 aprile 2004**

*"Tu chiamale se vuoi...emozioni". Diventare genitori: noi con te. Genitori  
ed esperti a confronto: per la qualità e tutela...della vita*

*Convegno*

*Organizzato da:* Università degli studi di Roma "Tor Vergata",  
Ospedale Sant'Eugenio divisione di ostetricia e ginecologia

*Per informazioni:* DAI SRL, via Luigi Perna n. 51, 00141 Roma,  
fax 06/5431214, e-mail [daisrl@libero.it](mailto:daisrl@libero.it)

Mirano (VE), 23 aprile 2004

*Attualità e futuro delle politiche giovanili nel Veneto: l'esperienza nell'area del Miranese*

Seminario

Organizzato da: Progetto Equal Vita

Per informazioni: Laura Lazzarini ENAIP, Veneto, tel. 041/413056, fax 041/413064, e-mail segreteria@progettovita.org

Milano, 24 aprile 2004

*L'adozione e la ferita dell'abbandono: l'emergere del trauma e le difficoltà delle identificazioni nell'adolescenza*

Convegno

Organizzato da: Regione Lombardia, Centro Benedetta D'Intino,

Ai.Bi. Amici dei bambini

Per informazioni: Centro Benedetta D'Intino, Barbara Riverberi, tel. 02/76024421, e-mail barbara.riverberi@bendettadintino.it, Amici dei Bambini, Francesca Mineo, tel. 02/98822342, e-mail francesca.mineo@aibi.it

Mirano (VE), 29 aprile 2004

*I processi di orientamento con approccio di genere: le metodologie cora rivolte ai giovani*

Seminario

Organizzato da: Progetto Equal Vita

Per informazioni: Laura Lazzarini ENAIP Veneto, tel. 041/413056, fax 041/413064, e-mail segreteria@progettovita.org

Firenze, 29 aprile 2004

*La parola ai bambini. La presenza dei bambini nei procedimenti giudiziari*

Convegno

Organizzato da: UNICEF Comitato italiano Roma

Per informazioni: Direzione relazioni esterne UNICEF, tel. 06/47809220/212, e-mail a.orlandi@unicef.it, l.baldassarre@unicef.it

## Indice tematico

### ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

- Adottanti – Assistenza – In relazione all'adozione internazionale – Molise*  
**123** ● Molise
- Adozione e affidamento familiare – Italia*  
**89-91** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Adozione internazionale – Accordi tra Italia (Stato) e Repubblica socialista del Vietnam*  
**118** ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali
- Adozione internazionale e adozione nazionale – Ruolo dei servizi sociali – Abruzzo*  
**121** ● Abruzzo
- Adozione – Italia*  
**88-89** ● Italia. Senato  
**88-89** ● Italia. Camera dei deputati
- Adozione – Normativa – Analisi da parte di ChildONEurope*  
**10-24** ● Pregliasco, Raffaella
- Bambini e adolescenti : Bielorussi – Adozione internazionale – Italia*  
**104-106** ● Italia. Camera dei deputati
- Banche dati – Temi specifici : Bambini e adolescenti in stato di adottabilità – Italia*  
**115** ● Italia. Ministero della giustizia
- Cinema – Temi specifici : Adozione e affidamento familiare*  
**206-223** ● Colamartino, Fabrizio
- Commissione per le adozioni internazionali – Competenze – Italia*  
**104-106** ● Italia. Camera dei deputati
- Enti autorizzati all'adozione internazionale*  
**1-9** ● Cavallo, Melita
- Enti autorizzati all'adozione internazionale – Albi – Istituzione – Italia*  
**118** ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali
- Enti autorizzati all'adozione internazionale – Competenze – Italia*  
**118-119** ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali
- Enti autorizzati all'adozione internazionale – Italia*  
**103-104** ● Italia. Camera dei deputati

- Maggiorenni – Adozione – Italia*  
**100** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori
- Neonati e bambini piccoli – Affidamento familiare – Rapporti di ricerca – 2003*  
**201-205** ● CNSA

### ALIMENTAZIONE

- Alimenti per neonati e alimenti per bambini – Legislazione europea : Unione europea. Commissione europea. Regolamento (CE) n. 466/2001 – Modifiche*  
**75-75** ● Unione europea. Commissione europea

### AMBIENTE

- Ambiente – Tutela – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*  
**78** ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Sviluppo sostenibile – Promozione – Risoluzioni delle Nazioni unite. Assemblea generale – 2004*  
**64** ● Nazioni Unite. Assemblea generale

### BAMBINI E ADOLESCENTI ABBANDONATI

- Bambini abbandonati e bambini di strada – Assistenza – Progetti – Bulgaria, Moldavia e Romania*  
**196-198** ● ANPAS
- Bambini – Abbandono – Prevenzione – Progetti – Teixeira de Freitas*  
*Bambini di strada – Assistenza – Progetti – Teixeira de Freitas*  
**199-200** ● Sjamo Onlus - Sao José Amici nel mondo
- Bambini e adolescenti abbandonati – Assistenza – Italia*  
**98** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

### BAMBINI E ADOLESCENTI DISABILI

- Bambini disabili – Abbandono – Prevenzione – Progetti – Marocco*  
*Bambini disabili – Assistenza socio sanitaria e integrazione sociale – Progetti – Marocco*  
**193-195** ● Ai-Bi

### BAMBINI E ADOLESCENTI ISTITUZIONALIZZATI

- Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Italia – 2003 – Statistiche*  
**181-190** ● Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

- Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Abruzzo e Marche*  
**91-92** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Istituti per minori – Italia – 2006*  
**129-143** ● Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza  
**25-37** ● Salvi, Alessandro
- Istituzionalizzazione – Spagna*  
**38-60** ● Garcia Llorente, Maria Angeles  
**38-60** ● Martinez-Mora, Laura

### BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

- Bambini in conflitti armati – 2003*  
**81** ● International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers
- Bambini in conflitti armati – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2004*  
**64** ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini in conflitti armati – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2004*  
**64-65,**  
**144-148** ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

### BAMBINI SOLDATO

- Bambini soldato – Sfruttamento – Prevenzione – Politiche dell'Unione europea – Applicazione*  
**114** ● Italia. Ministero degli affari esteri

### COMPORAMENTI A RISCHIO

- Alunni e studenti – Bullismo – Prevenzione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*  
**78** ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

### CONDIZIONI SOCIALI

- Bambini e adolescenti – Povertà – Rapporti di ricerca – 2004*  
**81-82** ● Childhood Poverty Research and Policy Centre
- Immigrati – Integrazione sociale – Pareri dell'Unione europea. Comitato economico e sociale europeo – 2003*  
*Immigrati – Occupazione – Pareri dell'Unione europea. Comitato economico e sociale europeo – 2003*  
**75** ● Unione europea. Comitato economico e sociale europeo

- Lavoratori – Sicurezza sociale – Pareri dell’Unione europea. Comitato economico e sociale europeo – 2003*
- 75 ● Unione europea. Comitato economico e sociale europeo
- Qualità della vita – Paesi dell’Unione europea – Statistiche – Legislazione europea : Regolamento n. 1177/2003/CE – Applicazione – Regolamenti – 2004*
- 74 ● Unione europea. Commissione europea
- Qualità della vita – Promozione – Paesi in via di sviluppo – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare – 2004*
- 80 ● Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare
- Sicurezza sociale – Comunicazioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2004*
- Sicurezza sociale – Comunicazioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2004*
- 70 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 70 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Sicurezza sociale – Paesi dell’Unione europea – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare – 2004*
- 80 ● Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare

## CULTURA E ATTIVITÀ RICREATIVE

- Politica culturale – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell’Unione europea. Decisione 508/2000/CE – Modifiche*
- Politica culturale – Legislazione europea : Unione europea. Parlamento europeo. Decisione 508/2000/CE – Modifiche*
- 70 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 70 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Politica culturale – Decisioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2004*
- Politica culturale – Decisioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2004*
- 70 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea
- 70 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Turismo – Pareri dell’Unione europea. Comitato economico e sociale europeo – 2003*
- 76 ● Unione europea. Comitato economico e sociale europeo

## DIPENDENZA DA SOSTANZE

- Droghe – Consumo da parte degli adolescenti – Prevenzione – Ruolo delle famiglie – Risoluzioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*
- 70 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

**DIRITTI**

- Bambini e adolescenti – Diritti – Comunicazioni delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2004*
- 66-67** ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Bambini e adolescenti – Diritti – Legislazione nazionale : L. 28 agosto 1997, n. 285 – Applicazione – Abruzzo e Marche*
- 91-92** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione e tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2004*
- 63-64** ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione e tutela – Toscana*
- 124-125** ● Toscana
- Bambini e adolescenti – Diritti – Violazioni della stampa – Italia*
- 119** ● Italia. Garante per la protezione dei dati personali
- Diritti umani – Violazioni – Italia*
- 109** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 3., Affari esteri
- Diritto di asilo – Pareri dell'Unione europea. Comitato delle Regioni – 2003*
- 76** ● Unione europea. Comitato delle regioni
- Immigrati – Diritto di asilo – Tutela – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2004*
- 79** ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Malati di diabete mellito : Bambini e adolescenti – Diritto all'istruzione e diritto alla salute – Italia*
- 106** ● Italia. Camera dei deputati
- Migranti – Diritti umani – Tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2004*
- 63** ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Minoranze – Diritti – Tutela – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*
- 79** ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Nonni – Diritto di visita – Italia*
- 97-98** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

**DIRITTO CIVILE**

- Amministrazione di sostegno – Istituzione*
- 83-84** ● Italia. Parlamento

## EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

- Asili nido – Finanziamenti delle Regioni*  
**116** ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Calendario scolastico – Italia – 2004-2005*  
**96-97** ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo, sport
- Cultura europea – Diffusione – Ruolo dell'istruzione scolastica – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*  
**71-72** ● Unione europea. Parlamento europeo
- Educazione scientifica – Promozione – Italia*  
**115-116** ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Formazione e istruzione – Promozione – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2004*  
*Formazione e istruzione – Promozione – Decisioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*  
**70** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea  
**70** ● Unione europea. Parlamento europeo
- Formazione e istruzione – Promozione – Europa – Pareri dell'Unione europea. Comitato delle Regioni – 2003*  
**76** ● Unione europea. Comitato delle regioni
- Insegnanti – Formazione in servizio – Protocolli d'intesa tra AGESCI e Italia (Stato). Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*  
**116** ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Lingue straniere – Studio – Promozione – Pareri dell'Unione europea. Comitato delle Regioni – 2003*  
**76** ● Unione europea. Comitato delle regioni
- Profughi e rifugiati – Educazione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2004*  
**79-80** ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Scuole – Insegnanti – Assunzioni – 2004-2005 – Italia*  
**96-97** ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo, sport
- Scuole dell'infanzia – Personale – Italia*  
**103** ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole elementari e scuole medie inferiori – Libri di testo – Trasporto da parte di alunni e studenti – Italia*  
**97** ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport
- Scuole dell'infanzia, scuole elementari e scuole medie inferiori – Riforma – Italia*  
**109-110** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 5., Bilancio, tesoro e programmazione

## Indice tematico

- 110** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura
- 114** ● Italia. Consiglio dei ministri
- Scuole materne e scuole elementari – Materie di insegnamento : Educazione motoria – Italia*
- 111** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura
- Servizi educativi per la prima infanzia – Italia*
- 99-100** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori
- Servizi educativi per la prima infanzia – Legislazione regionale : Emilia-Romagna. L.R. 10 gennaio 2000, n. 1 – Modifiche*
- 122** ● Emilia-Romagna

### GIOCATTOLI

- Giocattoli – Legislazione europea : Unione europea. Commissione europea. Decisione 1999/815/CE – Modifiche*
- 74** ● Unione europea. Commissione europea

### ISTITUZIONI

- Paesi Terzi – Cittadini – Status giuridico – Direttive dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*
- 69** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

### LAVORO MINORILE

- Lavoro minorile – Prevenzione – Italia*
- 92** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

### MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

- Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione a Internet – Italia*
- 102-103** ● Italia. Camera dei deputati
- Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione alla pubblicità televisiva – Italia*
- 118** ● Italia. Comitato TV e minori
- Internet – Uso da parte dei bambini e degli adolescenti – Italia*
- 118** ● Italia. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
- RAI – Programmi televisivi per bambini*
- 102-103** ● Italia. Camera dei deputati
- Tecnologie informatiche – Uso da parte dei disabili*
- 83** ● Italia. Parlamento

**MINORI STRANIERI**

*Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, 2004*

- 67 ● Nazioni Unite. Alto commissariato per i rifugiati

**MORTALITÀ**

*Mortalità fetale e mortalità neonatale – Italia*

- 112 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

**NATALITÀ**

*Natalità – Diminuzione – Italia*

- 96 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 12, Igiene e sanità

**OSSERVATORI SOCIALI - EUROPA**

*Osservatori sociali sulle migrazioni – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2004*

- 80 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

*The Permanent Intergovernmental Group L'Europe de l'Enfance – Assemblee – 2004*

- 77 ● The Permanent Intergovernmental Group L'Europe de l'Enfance

**PARTECIPAZIONE SOCIALE**

*Vita politica – Partecipazione dei giovani – Comunicazioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

*Vita politica – Partecipazione dei giovani – Comunicazioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003*

- 70 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

- 70 ● Unione europea. Parlamento europeo

*Vita politica – Partecipazione dei giovani – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2004*

*Vita politica – Partecipazione dei giovani – Decisioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

- 69 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

- 69 ● Unione europea. Parlamento europeo

**POLITICHE SOCIALI**

*Adolescenti – Disagio – Prevenzione – Ruolo dello sport – Abruzzo*

- 120 ● Abruzzo

- Assegni familiari – Erogazione da parte dell'INPS*  
**119** ● INPS
- Assegni familiari – Legislazione statale : Italia. D.L. 30 settembre 2003, n. 269, art. 21 – Applicazione*  
**116** ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Famiglie – Politiche sociali – Calabria*  
**121-122** ● Calabria
- Famiglie – Politiche sociali – Legislazione regionale : Lombardia. L.R. 6 dicembre 1999, n. 23, art. 4 comma 2 e art. 5 comma 1 – Applicazione*  
**122** ● Lombardia
- Famiglie – Politiche sociali – Puglia*  
**124** ● Puglia
- Genitori adottivi e genitori affidatari – Congedi parentali – Italia*  
**119** ● INPS
- Povertà – Politiche – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2004*  
**64** ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Povertà – Politiche sociali – Toscana*  
**124-125** ● Toscana
- Programma AENEAS – Istituzione – Regolamenti dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2004*  
*Programma AENEAS – Istituzione – Regolamenti dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*  
**70** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea  
**70** ● Unione europea. Parlamento europeo

## RELAZIONI FAMILIARI

- Bambini e adolescenti – Riunificazione familiare – Progetti – Bulgaria, Moldavia e Romania*  
**196-198** ● ANPAS
- Figli naturali – Riconoscimento da parte dei genitori – Italia*  
**109** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia
- Genitorialità – Sostegno – Politiche – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*  
**73** ● Unione europea. Parlamento europeo
- Genitori separati – Figli – Tutela – Italia*  
**106-107** ● Italia. Camera dei deputati
- Obbligo alimentare – Italia*  
**117** ● Italia. Corte di cassazione

## SALUTE

*AIDS, malaria e tubercolosi – Riduzione – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

- 71 ● Unione europea. Parlamento europeo

*Bambini e adolescenti – Ospedalizzazione – Italia*

*Bambini e adolescenti – Vaccinazione – Italia*

- 91 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

*Danni da vaccinazioni obbligatorie – Risarcimento – Italia*

- 113 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente. 12., Affari sociali

*Fecondazione artificiale*

- 84-85  
169-177 ● Italia. Parlamento

*Fecondazione artificiale – Italia*

- 100-101 ● Italia. Camera dei deputati  
111-112 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

*Neonati – Assistenza ospedaliera – Italia*

- 94 ● Italia. Senato

*Neonati e partorienti – Salute – Tutela – Italia*

- 112-113 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

*Servizi di psicologia scolastica – Istituzione – Abruzzo*

- 120-121 ● Abruzzo

## SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

*Affidamento congiunto – Italia*

- 108-109 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

*Genitori separati – Figli minorenni – Residenza – Italia*

- 94 ● Italia. Senato

## SFRUTTAMENTO SESSUALE

*Bambini – Sfruttamento sessuale – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003*

- 68,  
161-168 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

*Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human rights – 2004*

- 65-66 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

*Donne immigrate – Sfruttamento sessuale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*

- 78 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

*Prostituzione – Italia*

- 108 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

*Sfruttamento sessuale – Italia*

- 115 ● Italia. Ministero dell'interno

## SOCIETÀ

*Bambini e adolescenti – Integrazione sociale – Toscana*

- 124-125 ● Toscana

*Cambiamento demografico – Europa – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*

- 78 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

*Immigrazione clandestina – Pareri dell'Unione europea. Comitato delle regioni – 2003*

- 76 ● Unione europea. Comitato delle regioni

*Migrazioni e sviluppo sociale – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2004*

- 64 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Popolazione – Sviluppo economico e sviluppo sociale – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

- 72-73 ● Unione europea. Parlamento europeo

*Servizi residenziali per minori e servizi semiresidenziali per minori – Bolzano (prov.)*

- 125 ● Trentino-Alto Adige

*Sicurezza stradale – Promozione – Italia*

- 115 ● Italia. Ministero dell'interno

## SOCIETÀ E GRUPPI SOCIALI

*Assistenza sociale – Riforma – Piemonte*

- 123-124 ● Piemonte

*Lavoro – Rapporti con la vita familiare – Regolamenti dell'Unione europea. Commissione europea – 2004*

- 74 ● Unione europea. Commissione europea

*Previdenza sociale – Pareri dell'Unione europea. Comitato economico e sociale europeo – 2003*

- 76 ● Unione europea. Comitato economico e sociale europeo

*Servizi residenziali e servizi semiresidenziali – Accreditemento e autorizzazioni – Marche*

**122-123** ● Marche

### TRATTA

*Bambini e adolescenti – Tratta – Mozambico*

**93-94** ● Italia. Senato

*Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2004*

**65-66** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

*Bambini e donne – Tratta – Prevenzione e repressione – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

**73** ● Unione europea. Parlamento europeo

*Bambini e donne – Tratta – Repressione – Cooperazione tra i Paesi dell'Africa e i Paesi dell'Unione europea*

**114** ● Italia. Ministero degli affari esteri

*Donne – Tratta – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*

**78** ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

*Tratta – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2004*

**79** ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

*Tratta – Pareri dell'Unione europea. Comitato delle regioni – 2003*

**76** ● Unione europea. Comitato delle regioni

*Tratta – Repressione – Italia*

**115** ● Italia. Ministero dell'interno

### TRIBUNALI PER I MINORENNI

*Tribunali per i minorenni – Competenze – Italia*

**100** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

### TUTELA DEL MINORE

*Tutori pubblici dei minori – Istituzione – Italia*

**98-99** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

### VIOLENZA

*Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Italia*

**101** ● Italia. Camera dei deputati

**112** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

## Indice tematico

*Violenza su bambini – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2004*

**65** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

*Violenza su bambini, violenza su adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Comunicazioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*

*Violenza su bambini, violenza su adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Comunicazioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2003*

**69-70** ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

**69-70** ● Unione europea. Parlamento europeo

*Violenza su bambini, violenza su adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Decisioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2004*

*Violenza su bambini, violenza su adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Decisioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

**68-69,**  
**149-160** ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

**68-69**  
**149-160** ● Unione europea. Parlamento europeo

*Violenza su bambini, violenza su adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Risoluzioni dell’Unione europea. Parlamento europeo – 2004*

**74** ● Unione europea. Parlamento europeo

*Finito di stampare nel mese di dicembre 2004  
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*