



3

NUOVA SERIE

Cittadini in crescita

RIVISTA DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



IL GARANTE: PROMOZIONE E PROTEZIONE

Trond Waage Lo sviluppo di istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani per i minori in Europa: la figura dell'ombudsman per i minori **Franco Occhiogrosso** Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza **Laura Baldassarre** Quale sistema di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza in Italia? **Lucio Strumendo, Claudia Arnosti** L'esercizio dell'ascolto nell'attività del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto **Mery Mengarelli** La tutela del minore **Francesco Milanese** La partecipazione dei minori

Valerio Belotti L'impegno di una vita per i diritti dell'infanzia.
Un ricordo di Alfredo Carlo Moro



Istituto
degli Innocenti
di Firenze



3

NUOVA SERIE

Cittadini in crescita

RIVISTA DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Istituto
degli Innocenti
di Firenze

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Politiche per la Famiglia

Ministero della Solidarietà Sociale

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

Comitato scientifico

Marina D'Amato, presidente • Giovanni Daverio • Mario Dupuis • Aurora Lusardi
Ermenegildo Ciccotti, coordinatore attività scientifiche

Cittadini in crescita 3/2006 **IL GARANTE: PROMOZIONE E PROTEZIONE**

Direttore scientifico

Marina D'Amato

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

Redazione

Coordinamento editoriale

Sabrina Breschi, Anna Buia, Joseph Moyersoen, Alessandro Salvi, Antonella Schena

Contributi

Claudia Arnosti, Laura Baldassarre, Valerio Belotti, Mery Mengarelli, Francesco Milanese, Franco Occhiogrosso, Lucio Strumendo, Trond Waage

Collaborazioni

Laura Baldassarre, Erika Bernacchi, Maria Bortolotto, Fabrizio Colamartino, Micol Dal Canto, Marco Dalla Gassa, Luigi Dalle Donne, Sabrina Drasigh, Chiara Drigo, Bona Guidobono Cavalchini, Enrico Moretti, Eleonora Nesi, Tessa Onida, Riccardo Poli, Roberta Ruggiero, Lucio Strumendo, Benedetta Costanza Tesi, Elena Toffali, Marco Zelano

Progetto grafico

Cristina Caccavale

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari, Barbara Giovannini, Paola Senesi

In copertina

Un fotogramma dal film *Die wilden Hühner* di Vivian Naef (Archivio CAMeRA)



Istituto degli Innocenti

Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze

tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - www.minori.it • cnda@minori.it

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

La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro della gestione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web www.minori.it

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

Sommario

IX **Editoriale**

XI **L'impegno di una vita per i diritti dell'infanzia.
Un ricordo di Alfredo Carlo Moro**
Valerio Belotti

XV **Introduzione**
Anna Serafini

1 **Lo sviluppo di istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani per minori in Europa: la figura dell'ombudsman per i minori**

Trond Waage

13 **Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**
Franco Occhiogrosso

32 **Quale sistema di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza in Italia?**
Laura Baldassarre

43 **L'esercizio dell'ascolto nell'attività del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto**

Lucio Strumendo, Claudia Arnosti

54 **La tutela del minore**
Mery Mengarelli

65 **La partecipazione dei minori**
Francesco Milanese

Rassegne (maggio-agosto 2006)

Organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni unite

77 **Consiglio di sicurezza**

77 **Assemblea generale**

• *Resolution, Political Declaration on HIV/AIDS, 15 June 2006*

78 **Comitato sui diritti del fanciullo**

• *General Comment No. 8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, *inter alia*), 21 August 2006*

78 **ILO - International labour organization**

• *Global Report of the Director-General under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, The end of child labour: Within reach*

79 **UNICEF**

Organizzazioni europee

Unione europea

81 Consiglio dell'Unione europea

- *Posizione Comune (CE) N. 7/2006 definita il 10 marzo 2006, in vista dell'adozione del regolamento (CE) n. .../2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., relativo ai medicinali per uso pediatrico e che modifica il regolamento (CEE) n. 1768/92, la direttiva 2001/20/CE, la direttiva 2001/83/CE e il regolamento (CE) n. 726/2004*

82 Commissione europea

- *Comunicazione COM(2006) 367 definitivo, Bruxelles, 4 luglio 2006, Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*

83 Comitato economico e sociale

- *Parere del 15 marzo 2006, La prevenzione e il trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile nell'Unione europea*

84 L'Europe de l'Enfance

Consiglio d'Europa

85 Comitato dei ministri

- *Recommendation Rec(2006)9 to member states, adopted on 12 July 2006, Admission, rights and obligations of migrant students and co-operation with countries of origin*

86 Assemblea parlamentare

- *Recommendation 1750 (2006), adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Parliamentary Assembly, on 29 May 2006, Education for balanced development in school*

86 Commissario per i diritti umani

- *Issue Paper 2006/1, 06 June 2006, Children and corporal punishment: the right not to be hit, also a children's right.*

Altre organizzazioni internazionali

88 Organizzazioni governative

Organismi istituzionali nazionali

Parlamento italiano

89 Leggi

- *Legge 12 luglio 2006 n. 228, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 173 del 2006: proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare ed ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione*
- *Legge 17 luglio 2006 n. 236, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 giugno 2006, n. 210, Disposizioni finanziarie urgenti in materia di pubblica istruzione*

89	Disegni di legge <ul style="list-style-type: none">• <i>Disegni di legge presentati maggio-agosto 2006</i>• <i>Disegni di legge in materia di nuovi istituti a tutela dei minori</i>
94	Commissione parlamentare per l'infanzia
94	Senato della Repubblica
96	Camera dei deputati
 Governo italiano	
105	Consiglio dei ministri <ul style="list-style-type: none">• <i>Decreto legge 12 giugno 2006, n. 210, Disposizioni finanziarie urgenti in materia di pubblica istruzione,</i>
107	Presidenza del consiglio dei ministri <ul style="list-style-type: none">• <i>Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri, in materia di politiche per la famiglia, al ministro senza portafoglio Rosaria Bindi, detta Rosy</i>• <i>Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri in materia di diritti e pari opportunità al ministro senza portafoglio Barbara Pollastrini</i>
109	Presidenza del consiglio dei ministri
	Dipartimento per i diritti e le pari opportunità
109	Ministero della giustizia
109	Ministero della pubblica istruzione <ul style="list-style-type: none">• <i>Decreto ministeriale prot. n. 5333 del 5 giugno 2006, Prezzi Libri di Testo Scuola Primaria e Secondaria d Primo Grado - Anno scolastico 2006/2007</i>
 Altri organismi istituzionali	
110	Commissione per le adozioni internazionali
110	INPS
 Regioni	
111	Regione Abruzzo
111	Regione Basilicata
111	Regione Campania
113	Regione Friuli-Venezia Giulia
113	Regione Lazio
114	Regione Liguria
115	Regione Marche
115	Regione Molise
116	Regione Piemonte
116	Regione Puglia
117	Regione Sardegna
118	Regione Sicilia

- 118 **Regione Toscana**
- 119 **Provincia autonoma di Trento**
- 120 **Regione Valle d'Aosta**
- 120 **Regione Veneto**

Documenti (maggio-agosto 2006)

In evidenza

- 123 Documento del gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia sull'istituzione del Garante per l'infanzia
- 136 Documento comune sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Organizzazione delle Nazioni unite

- 142 Comitato sui diritti del fanciullo
 - *General Comment No. 8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia), 21 August 2006*

Unione europea

- 155 Commissione europea
 - *Comunicazione COM(2006) 367 definitivo, Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori, Bruxelles, 4 luglio 2006*

Governo italiano

- 166 Presidenza del consiglio dei ministri
 - *Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 15 giugno 2006, Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri, in materia di politiche per la famiglia, al ministro senza portafoglio Rosaria Bindi, detta Rosy*
 - *Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 15 giugno 2006, Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri in materia di diritti e pari opportunità al ministro senza portafoglio Barbara Pollastrini*

Ricerche e statistiche

- 175 **I giovani e la percezione dei diritti e delle regole: alcune esperienze d'indagine**

Contesti e attività

- 183 **Esperienze nel mondo**
• *Il Garante per l'infanzia in Polonia*
• *Il Garante per l'infanzia in Croazia*
• *Il Garante per l'infanzia a Malta*
- 192 **Esperienze in Italia**
• *Progetto tutori*
• *Sindaci difensori dei bambini*
- 199 **Percorsi filmografici**
• *Diritti... al cinema*
- 241 **Eventi**
- 251 **Indice tematico**
- 259 **Indice tematico dell'annata**

Editoriale

Cara lettrice, caro lettore,

prima di entrare nel merito di quanto è contenuto nel presente numero di Cittadini in crescita, le segnaliamo che vi trova allegato un questionario finalizzato al monitoraggio del gradimento della rivista. Le chiediamo di dedicarci qualche minuto per compilarlo, farlo compilare anche a colleghi e colleghi che usufruiscono come lei dei contenuti della rivista e inviarlo secondo le istruzioni contenute nel questionario stesso. Il questionario può altresì essere scaricato dal seguente indirizzo Internet: http://www.minori.it/pubblicazioni/cittadini/cittadini_qs_2007.htm

Il numero di Cittadini in crescita che si accinge a consultare contiene spunti di riflessione e documenti su un tema di attualità, su cui anche il Comitato ONU sui diritti del fanciullo si è già più volte espresso attraverso le sue osservazioni conclusive adottate nei confronti dei rapporti periodici degli Stati membri: l'istituzione di organismi e istituzioni nazionali indipendenti per i minori denominati altresì *ombudspersons for children* o pubblici tutori dei minori o garanti dei minori.

Il primo garante dei minori in Europa nasce nel 1981 in Norvegia, come Trond Waage ricorda nel suo contributo, ed è successivamente stato istituito in molti Paesi europei anche con la finalità di monitorare proprio lo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, fino a strutturarsi in una Rete europea degli ombudsperson per l'infanzia (ENOC, European network of Ombudsman for children). Il contributo di Trond Waage, oltre a ricostruire i passaggi storici di questi organismi istituiti e proliferati in Europa, ci consente di approfondire le loro finalità, funzioni, nonché la relazione intercorrente con gli organismi di diritti umani e la stessa Rete ENOC. Infine, un'attenzione particolare è attribuita alla percezione dei minori da parte di questi organismi. Segue il contributo di Franco Occhiogrosso che delinea in modo puntuale la situazione italiana: partendo da un'analisi sull'evoluzione di una cultura dei diritti dei minori nell'ultimo decennio, sottolinea il fatto che nonostante l'impegno assunto da governo e parlamento durante la scorsa e l'attuale legislatura, come viene ricostruito attraverso l'esame delle proposte di legge e del loro iter, a tutt'oggi non è ancora stato istituito un garante nazionale, nonché la presenza disomogenea di alcuni garanti a livello regionale. Infatti, alla mancanza di un garante nazionale si unisce una variegata situazione a livello regionale, con Regioni che hanno istituito tale figura già da tempo, altre che sono sul punto di farlo, altre ancora che hanno approvato leggi in materia rimaste però ancora inattuate. In tale quadro, Laura Baldassarre approfondisce la recente proposta elaborata da UNICEF Italia e focalizzata sulla necessità di prestare particolare attenzione a non creare situazioni troppo disomogenee a livello regionale.

I contributi dei tre garanti regionali Lucio Strumendo per il Veneto, Mery Mengarelli per le Marche e Francesco Milanese per il Friuli-Venezia Giulia, affrontano rispettivamente i temi dell'ascolto, della tutela e della partecipazione, che ben si completano fornendo un quadro indicativo di interventi e approcci.

La sezione Rassegne contiene come consuetudine una sintesi di tutti i documenti approvati nel periodo di riferimento maggio-agosto 2006 dalle istituzioni internazionali governative e non governative e dalle istituzioni pubbliche italiane nazionali e regionali, sui nostri temi d'interesse: infanzia, adolescenza e famiglia. Nella sezione Documenti sono pubblicati quelli ritenuti più rilevanti approvati nello stesso periodo; tra essi si segnala in evidenza la comunicazione della Commissione *Verso una politica dell'Unione Europea per i diritti dei minori*, primo atto dell'Unione europea incentrato sul tema dei diritti dei bambini e contenente le linee portanti degli interventi che la Commissione intende portare avanti nell'attuale mandato. Si segnala, inoltre, il documento in evidenza elaborato dall'Osservatorio nazionale durante la scorsa legislatura sul tema del garante nazionale.

Sul tema dei diritti dei minori in letteratura esiste una notevole quantità di trattati di natura giuridica e sociologica, che descrivono, tra le altre cose, il faticoso percorso attraverso il quale si è arrivati alla ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Tuttavia, rispetto alla questione di come e quanto i bambini sono consapevoli di essere titolari di diritti e come essi vivono e sentono il rapporto con le istituzioni, non sono molte le ricerche e statistiche realizzate. Nella sezione Ricerche e statistiche sono presentate una ricerca condotta nei Comuni del Distretto di Desio sul tema *L'esigibilità dei diritti dei minori* e un'altra dal titolo *Un viaggio tra le regole* realizzata all'interno del progetto l'*Autostrada della legalità*.

Fra le Esperienze nel mondo sono presentante le esperienze di garanti stranieri, in particolare quelli polacco, croato e maltese, mentre fra le Esperienze in Italia le esperienze di sindaci difensori dei bambini realizzata dal Comitato italiano Unicef in collaborazione con amministrazioni comunali, associazioni, bambini e scuole.

Infine il percorso filmografico di questo numero si concentra sul diritto a una corretta informazione di bambini e adolescenti. Questo spazio viene aperto a una sperimentazione che si rivolge proprio a quel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza i cui diritti sono monitorati, analizzati, affermati in questo numero, cogliendo l'occasione offerta dal tema trattato: introdurre il diritto all'informazione presso i ragazzi attraverso quattro diverse "prospettive di lettura" cinematografiche che possano stimolare il formarsi di una maggiore consapevolezza delle proprie possibilità.

Buona lettura a tutti!

L'impegno di una vita per i diritti dell'infanzia. Un ricordo di Alfredo Carlo Moro*

Valerio Belotti, docente di Politiche per l'infanzia e l'adolescenza, Università di Padova

Ringrazio la Presidente della Commissione bicamerale che mi ha dato l'opportunità di ricordare Carlo Alfredo Moro in un'occasione come questa alla quale lo stesso Moro aveva già partecipato in precedenti occasioni.

Farlo in presenza della sua famiglia e di alcuni dei suoi collaboratori e amici, che lo hanno accompagnato per una vita o per parte di essa, fa tornare alla mente le immagini di mille occasioni di vita comune, di impegno, di momenti di tensione, di vera e propria soddisfazione per alcuni obiettivi raggiunti e di rabbia per quelli mai raggiunti, ma che sembravano vicini.

Sono stato chiamato per rendere testimonianza di una grande personalità, di un grande impegno e di un'inconsueta dedizione alla causa dei diritti dell'infanzia.

Penso sia raro riconoscere di incontrare un "maestro" quando si ha già quasi quarant'anni: le esperienze formative più importanti sono già state fatte, le scelte di vita sono definite anche se ancora flessibili, eppure l'incontro e la storia mia e di altri colleghi, che l'hanno seguito nell'avventura politica e professionale degli ultimi 15 anni, hanno avuto in lui una guida che si riconosce a poche persone quando si ha già un'età matura.

Ho conosciuto Moro quando fummo coinvolti, in ruoli diversi, a costruire i principali strumenti di sostegno delle politiche nazionali rivolte ad affermare, finalmente anche in Italia, i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Moro era a quel tempo già una persona molto autorevole e carismatica. Sicuramente era la personalità più autorevole sui diritti dei bambini in Italia. Egli provava da un'esperienza molto lunga nella magistratura e nell'impegno culturale. Ne vorrei ricordare brevemente alcune tra le più significative.

Nel 1968 aveva costituito, su incarico ministeriale, l'Ufficio studi documentazione e stampa del Consiglio superiore della magistratura. Dal 1969 al 1979 era stato presidente del Tribunale per i minorenni di Roma. Aveva collaborato al progetto di riforma del diritto di famiglia che poi sfociò nella legge sull'adozione speciale del 1969. Nel 1973 divenne presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia che aveva fondato con altri colleghi e amici. Nel 1984 fondò e diresse per 12 anni la rivista interdisciplinare *Il bambino incompiuto* il cui sottotitolo era un manifesto del suo futuro impegno cioè un'attività "per una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza". Nel 1990 contribuì, con

* Intervento alla Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 20 novembre 2006, promossa dalla Commissione parlamentare per l'infanzia.

Telefono azzurro e con l'Ordine nazionale dei giornalisti, alla redazione della *Carta di Treviso* sui diritti dei minori nella stampa.

La sua autorevolezza, ma diciamo pure anche l'iniziale mite "soggezione" che avevamo nei suoi confronti, era dovuta non solo e non tanto al suo aver ricoperto diversi e importanti ruoli istituzionali, ma anche alla sua particolare "presenza fisica" e alla sua energia: all'arrivare sempre al sodo delle questioni concrete, rifacendosi alle esperienze quotidiane e non ai dettami ideologici, anche a quelli a lui più vicini; all'essere sempre operoso e senza fronzoli; alla sua innata e palpabile insolenza nei confronti di "parolai" e "carrieristi"; al proporre in ogni momento un'analisi lucida delle situazioni problematiche e nell'indicarne vie d'uscita.

Queste sue capacità, la sua ironia, il suo grande disincanto, il suo essere schivo e il suo realismo, talvolta anche crudo, accompagnavano e in parte mettevano in ombra, nelle sedi pubbliche, un temperamento generoso, sensibile e garbato che richiama oggi alla memoria la sua dolcezza di uomo e di maestro.

In diverse occasioni ho avuto, e abbiamo in molti avuto, il beneficio del suo sostegno, della sua riconoscenza, della sua costante solidarietà nei momenti più problematici del nostro comune impegno così legato alle mutevoli vicende politiche del Paese.

Una generosità senza risparmi che lo portava a rispondere affermativamente a tutti quanti gli richiedevano direttamente la sua presenza in diverse parti del Paese: per una conferenza, un contributo, un confronto pubblico.

La nostra comune esperienza si consolidò nel 1995, quando l'allora Ministro per gli affari sociali lo chiamò per mettere a punto un programma organico d'interventi per l'infanzia e l'adolescenza. Una richiesta che arrivava dopo che il Comitato sui diritti dell'infanzia delle Nazioni unite aveva valutato, anche se in modo velato, l'inadeguatezza del resoconto quinquennale che il Governo aveva inviato per dar conto del già fatto e del che fare.

Con questo incarico, poi confermato dalla ministra Livia Turco che con grande sicurezza rinnovò la fiducia a Moro in entrambi i suoi mandati ministeriali, iniziò per molti di noi, e per un grande e folto pubblico di amministratori politici locali e di operatori sociali una grande stagione delle politiche di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Moro ispirò e seguì concretamente la realizzazione di tre decisivi strumenti d'innovazione delle politiche: il Piano d'azione, l'Osservatorio nazionale e il Centro nazionale di documentazione che trovarono poi collocazione nella legge 451/1997.

Il nostro Paese non aveva mai adottato un piano d'azione sull'infanzia e non fu facile la sua redazione, il coordinamento tra i diversi ministeri, le diverse prospettive e competenze. Ancora oggi, nonostante se ne siano prodotti ben due di piani d'azione, non si è ancora raggiunta quell'unità d'intenti che Moro auspicava tra i diversi attori istituzionali.

Ricorderò sempre una "difficile" riunione interministeriale, in via Veneto, dei referenti che avevano ricevuto l'incarico di stendere una prima bozza del Piano. Alcuni referenti avevano optato per una versione semplificata, molto "alla mano" e

comunicabile a un vasto pubblico. Moro fu inflessibile, non cedette di un millimetro alle esigenze opportuniste e, in qualità di esperto della Ministra promotrice, minacciò le sue dimissioni a fronte di un documento inadeguato e senza impegni presi dalle parti.

Di fronte a questa situazione la proposta rientrò e la prima bozza del Piano venne rifatta, in prima persona da Moro stesso.

Carlo era così: molto rispettoso delle esigenze delle istituzioni, niente affatto ipocrita, non riverente, determinato, convinto e allo stesso tempo, sempre pronto a tornare ai suoi studi, alle sue conferenze in giro per l'Italia, al suo impegno personale con l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia o la Fondazione Zancan.

Non era per niente un presenzialista, anche se sentiva molto la responsabilità di dover render conto, soprattutto a se stesso, dei suoi talenti.

L'Osservatorio nazionale fu invece la seconda sua proposta. Una proposta che voleva riunire intorno a un tavolo i rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle amministrazioni regionali e comunali, delle Regioni e degli enti locali nonché del privato sociale e dell'associazionismo. La sua convinzione era che questo tavolo potesse essere la fucina in cui far emergere le proposte innovative, in cui preparare la documentazione e le riflessioni per eventuali progetti di riforma, *in primis*, l'agonizzata riforma per l'ordinamento giudiziario minorile a tutt'oggi non realizzata.

Infine, la presidenza del Centro nazionale dal 1997 al 2001 realizzato con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Un periodo di ideazione, innovazione e analisi straordinario per chi l'ha vissuto. Un laboratorio di lavoro nato dal nulla, inizialmente con scarsissime risorse sia materiali che umane, che via via, proprio per le notevoli capacità d'indirizzo di Carlo, si affermò nelle sue pratiche di accompagnamento alle leggi, nello studio della condizione dei bambini e dei ragazzi in Italia, nella formazione di centinaia e centinaia di operatori locali per l'infanzia che, per la prima volta, si vedevano riconosciuti come figure legittime e importanti all'interno dei servizi sociali regionali e territoriali.

Le nuove politiche centrate soprattutto sulla legge 285 del 1997, ma non solo, concorsero a creare una sorta di movimento di idee e di opinione che vedeva, finalmente, una strategia nazionale e regionale rivolta a un riconoscimento formale, sostanziale e legittimante degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza.

Ancora recentemente uno dei maggiori studiosi di politiche sociali europee che può vantare l'Italia ricorda in un articolo come, ad esempio, l'adeguata attuazione di alcune leggi di settore furono possibili anche per la tempestiva preparazione e larghissima diffusione di materiali di accompagnamento di notevole qualità e di grande utilità per gli operatori locali.

L'impronta che ha lasciato il presidente Moro nella vita di questo Paese tra quanti si occupano nei diversi ambiti, da quello giuridico a quello sociale, di bambini, bambine, ragazze e ragazzi è stata straordinaria. Non solo e non tanto per i ruoli istituzionali che ha ricoperto nella sua vita e che dal 2001 ormai non ricopri va perché non più richiamato, ma soprattutto perché in ogni angolo del Paese, in

moltissimi servizi sociali locali, che incontriamo per lavoro o per conferenze, sempre ci viene ricordata l'opera di Carlo. E ogni volta mi stupisco, ma non dovrei, della forza di questa grande autorevolezza costruita sulle microrelazioni diffuse a livello locale, sul suo impegno personale e sulla condivisione di una passione politica rivolta ai soggetti sociali più deboli.

Nell'ultimo quindicennio della sua vita Moro aveva puntato molto del suo impegno nella realizzazione di una proposta organica di politiche verso l'infanzia.

Egli riteneva indispensabile superare una strategia politica quasi sempre condizionata dalle emergenze di turno; troppo legata all'urgenza e non rivolta a considerare il bambino un soggetto attivo, in relazione con altri soggetti, con una propria personalità in costruzione alla quale il mondo adulto non può rispondere che in modo complessivo e globale.

Egli proponeva una strategia d'interventi che, pur avendo al proprio centro le esigenze di tutela dell'infanzia e del contrasto delle forme "patologiche", si rivolgesse anche alla prevenzione e alla promozione della "normalità" della vita quotidiana fatta di milioni di bambini e di ragazzi che pongono domande al mondo degli adulti spesso non ascoltate e inevase.

Proprio sulla grande ambiguità del mondo adulto che da una parte proclama la preziosità del bambino e dall'altra lo considera come un oggetto da possedere, solo da proteggere, da modellare a propria somiglianza, si rivolgeva l'appassionante proposta di Moro.

Al centro delle problematiche dei bambini di oggi non ci sono solo i bambini, ma i legami personali, affettivi e sociali che legano questi al mondo degli adulti, alla cultura che gli adulti hanno dell'infanzia. L'infanzia, l'adolescenza "non sono una malattia", ma una grande stagione della vita che ha al proprio centro il crescere e un cambiamento che interpella quotidianamente e inesorabilmente il mondo degli adulti con domande, richieste di coerenza, di fiducia e di ascolto, con paure e incertezze che hanno la forza di colpire le consuetudini stantie, le cose ovvie e scontate che ormai noi adulti non mettiamo più in discussione.

Moro ci ha lasciato con una sorta di testamento politico, scritto circa due mesi prima della sua morte improvvisa, quando non aveva assolutamente segnali fisici di cedimento. Un articolo scritto per la rivista *Studi Zancan* che richiama il tema delle responsabilità individuali e collettive di utilizzo dei propri talenti e l'esigenza della riflessione a fronte delle rapide trasformazioni che ci interessano e delle incertezze che queste concorrono ad aumentare.

L'articolo si chiude con un'affermazione che riassume così l'impegno di una vita: «l'avvenire è nelle nostre mani, ma solo se saremo coscienti delle trasformazioni in atto e artefici della nostra storia futura».

Ecco, Carlo ha fatto il possibile per fare questo, l'ha fatto al meglio delle sue possibilità e l'ha insegnato ai molti che hanno avuto la fortuna di lavorare con lui.

Introduzione

Anna Maria Serafini, Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia

Perché abbiamo bisogno di un Garante dell'infanzia e dell'adolescenza? E come nasce la proposta di istituire tale figura?

L'esigenza di affermare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso un organismo indipendente e autonomo nasce dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, adottata a New York il 20 novembre 1989, che innova profondamente la cultura dei diritti delle bambine, dei bambini e degli adolescenti.

Il modo, infatti, di guardare all'infanzia e all'adolescenza condiziona il modo di essere delle culture politiche, alcune delle più rilevanti scelte delle politiche pubbliche e il rapporto tra vita privata e vita pubblica. Così come questo punto di vista influisce non poco su come le generazioni hanno coscienza di sé, della loro autonomia e dei loro reciproci legami e responsabilità, dell'insieme delle politiche di welfare e dei rapporti familiari.

A loro volta l'insieme delle idee che riguardano l'infanzia e l'adolescenza non può essere colto isolandolo dal contesto sociale. Queste idee sono connesse ai fenomeni economici, demografici, politici: hanno una storia, non sono state costanti.

La politicità delle questioni che riguardano la vita e le esperienze dei bambini e degli adolescenti consiste in questo intreccio e costituisce la chiave di lettura del rapporto tra le famiglie, le comunità e lo Stato.

Fra i passaggi ritenuti i più importanti nella storia della concezione sia dell'infanzia che della vita concreta dei bambini sono da includere la diffusione dell'idea che tutti i bambini e adolescenti debbano vivere con agio la loro età e la promozione di misure adeguate quali quelle contro la mortalità infantile, il controllo e la restrizione del lavoro minorile, nonché l'introduzione dell'obbligo scolastico.

L'innovazione più significativa avviene nel XX secolo. Il secolo trascorso è stato chiamato il «secolo del bambino». La Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata da un numero di Paesi mai raggiunto da nessuna convenzione internazionale, compresa l'Italia, ne è stata la sintesi più avanzata. La bambina, il bambino e l'adolescente sono considerati persone a un certo grado di sviluppo: titolari dell'universalità dei diritti propri di ogni essere umano e con particolari bisogni e interessi, che implicano una specifica tutela. Il modo in cui si è coniugato e si coniuga il rapporto tra pienezza della titolarità dei diritti umani e tutela è proprio sia della sfera della politica, e quindi delle politiche pubbliche, che del rapporto adulti-bambini a partire dal rapporto genitori-figli.

I bambini e gli adolescenti sono figli, ma il loro essere non si esaurisce in questo rapporto con i genitori. I loro rapporti fondamentali, da quelli affettivi, relazionali a quelli cognitivi, interni alle famiglie, rappresentano una dimensione necessaria, ma non sufficiente, a esprimere interamente la vita dei bambini e dei ragazzi.

Conseguentemente i diritti dell'infanzia, dentro e fuori la famiglia, devono essere intesi quali doveri che ineriscono alla sfera pubblica, concepita come l'insieme

dei luoghi in cui si sviluppa il senso della comunità, il cui primo nucleo è quello della famiglia.

Tra le famiglie, la società e lo Stato, quindi, non vi deve essere un muro incolmabile: «l'intimità della vita privata» non può essere scissa dalla dimensione sociale della comunità. Un mondo familiare interamente privatizzato non è adeguato né a rispondere ai diritti e ai bisogni dei bambini, né alle ansie e responsabilità inerenti le loro cure, e confina i genitori in un ambito contrassegnato dalla solitudine e dall'ansia di tutela dei loro figli.

In un saggio Alfredo Carlo Moro scrive:

Anche prima dell'approvazione della Convenzione dell'ONU sui diritti dell'infanzia del 1989 l'ordinamento giuridico, e il costume, avevano incominciato a prestare una certa attenzione ai diritti di personalità del soggetto in formazione; a riconoscere che egli non era solo un figlio di famiglia in proprietà dei genitori ma una autonoma persona [...] La Convenzione ONU di New York – bisogna riconoscerlo – ha fortemente sviluppato una nuova e più pregnante attenzione ai bisogni del soggetto in formazione, non solo perché ha espressamente evidenziato accanto ai diritti individuali anche quelli sociali del minore [...] ma anche perché ha previsto interventi positivi di promozione a tutela di ogni bambino, con problemi o non. È una pedagogia dello sviluppo umano che è stata proposta dalla Convenzione e pertanto essa si rivolge e impegna non il politico o il legislatore o il giurista ma ogni persona che comunque ha relazioni con chi, attraverso un difficile itinerario maturativo, ha bisogno – per non perdersi – di un forte aiuto e sostegno.

Queste parole di Moro indicano in modo limpido e incisivo quale sia l'asse della Convenzione e costituiscono la premessa per un adeguato rapporto tra la Convenzione e le politiche concrete, le leggi per l'infanzia e l'adolescenza a partire da quelle del Garante, figura prevista proprio nella Convenzione e che per il nostro Paese è quanto mai necessaria in quanto una moderna concezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stenta ad affermarsi.

L'Italia, infatti, pur essendo agli ultimi posti nel mondo per crescita demografica, è il Paese che attua le più deboli politiche di sostegno nei confronti delle famiglie, dei bambini e degli adolescenti. Il nostro Paese spende meno della metà della media europea per le famiglie e i diritti dell'infanzia.

Non si può ignorare che il dato demografico non è solo espressione della libertà personale, ma anche di arretratezze, sottovalutazioni, ideologismi, che fanno dell'Italia una comunità non propriamente accogliente verso i bambini e le famiglie. Quali sono le responsabilità da assumere e chi se ne deve far carico perché questa realtà cambi? Questo è il cuore degli interrogativi che dobbiamo porci.

Le famiglie, quindi, non vanno lasciate a se stesse, non vanno fatte vivere isolate, sospinte nella solitudine. All'opposto, esse e tutti coloro che lavorano per e con i bambini, devono essere destinatari di azioni mirate.

Da una ricerca di Elisa Mariano, coordinata da Massimo Paci, sulle politiche e i servizi per l'infanzia in Europa, si evince un dinamismo delle politiche pubbliche di alcuni Paesi europei tra cui l'Inghilterra, la Francia e la Germania, e invece un arretramento dell'Italia, che si caratterizza per interventi pubblici deboli, non struttu-

turati e non coordinati e per l'aumento dell'intervento del privato *for profit*, non inserito in un quadro di programmazione specifico delle politiche dell'infanzia.

Le conseguenze sono, secondo la ricerca, «differenti, in alcuni casi contrapposti, modelli di *welfare* locale anche all'interno di una stessa città, oltre che tra regioni con tradizioni politiche differenti contribuendo a far lievitare le diseguaglianze per le famiglie nell'accesso ai servizi». Gli stessi servizi alternativi fuori da una programmazione nazionale e locale strutturalmente coordinate «non possono sostituire i tradizionali, anche nei migliori casi di diversificazione: infatti non vi è stato un aumento decisivo delle coperture». Si persiste con una concezione in cui, sono queste le conclusioni della ricerca, «gli attori deputati alla cura del minore sono i genitori o altri familiari stretti e lo Stato interviene solo laddove la famiglia non basta a sé, secondo un «modello residuale» che non risulta essere scalfito nonostante i sintomi di crisi».

Questo è il problema che ci troviamo di fronte: questo modello residuale di *welfare* impedisce di leggere i cambiamenti intervenuti nella vita dei bambini e degli adolescenti, nelle famiglie, nell'economia, nel mercato del lavoro. Questo modello impedisce di considerare i bambini come bene sociale, ignora l'importanza di intervenire sui loro diritti, così come ignora il ruolo della genitorialità sociale e il valore della comunità per la vita delle persone.

Occorre superare questo modello.

La base di partenza è costituita dalla vita dei bambini – pensiamo solo al peso dei vecchi e nuovi media – e dal suo rapporto con le modificazioni profonde che sono intervenute nella vita familiare e nella nuova configurazione dell'economia postfordista in epoca di globalizzazione, dove il ruolo dell'istruzione decide la competitività di un Paese.

C'è inoltre un'altra premessa che è indispensabile al fine di riconoscere diritti a tutte le bambine e bambini e agli adolescenti. L'immigrazione, vista nell'ottica dell'infanzia e dell'adolescenza può diventare arricchimento culturale. La Convenzione del 1989 afferma che alcuni diritti fondamentali sono riconosciuti «a ogni fanciullo che dipende dalla giurisdizione» dello Stato-parte, quindi anche ai bambini e ai ragazzi stranieri presenti nel nostro Paese. Da ciò deriva un divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza, principio dichiarato dalla stessa Carta di Nizza. Tutti i diritti di tutti i bambini devono essere quindi fondati sulla base della loro presenza in un Paese, indipendentemente dalla cittadinanza. Ciò impone per l'Europa, e per ogni Paese, politiche di diritti universali.

Il federalismo può e deve essere occasione per una valorizzazione locale dei diritti universali, i quali dovrebbero costituire la chiave di lettura delle attribuzioni delle competenze legislative previste dal Titolo V. I diritti dell'infanzia sono il tipico esempio di vincoli e limiti dei poteri. Il federalismo in tal caso non può che indurre a delineare maggiormente non già il minimo dei diritti, bensì i livelli essenziali delle politiche pubbliche per i diritti fondamentali. I limiti dei rispettivi poteri tra Stato e autonomie locali devono essere ristabili a partire dai diritti di persone non adulte che hanno bisogno di determinate tutele per potersi sviluppare pienamente, senza incontrare ostacoli intollerabili.

Le politiche pubbliche devono orientarsi in una duplice e convergente direzione: tendere a delimitare tutte le forme di discriminazione connesse alle disegua-

gianze che attraversano i versanti istituzionali e sociali – accesso all’istruzione, servizi ecc. – e sostenere i percorsi della costruzione dell’autonomia dei bambini e degli adolescenti.

Tanto la rimozione delle diseguaglianze, quanto la realizzazione dell’autonomia, comportano scelte politiche nei vari settori: dalle politiche dei bilanci alla valorizzazione di atteggiamenti culturali che siano di profondo riconoscimento di ogni bambina e bambino, di ogni ragazza e ragazzo.

Perché lo stesso federalismo non acuisca le differenze sociali tra bambini e quelle tra bambini del Nord e del Sud è necessaria una interpretazione del titolo V che aiuti a indicare priorità precise, essenziali, nutritte da valori, e produttrici di programmi, puntuali e graduali, di realizzazione.

Questa interpretazione è possibile attraverso una vera e propria Carta dei diritti dei bambini e degli adolescenti che individui – a partire dai loro diritti soggettivi e sociali – i livelli essenziali delle politiche. Tra questi livelli essenziali sono da individuare politiche e servizi tesi a riequilibrare l’intollerabile divario che si è venuto a creare tra i bambini del Centro Nord e Sud, tra quelli che abitano in città e in campagna, che vivono in famiglie di alta posizione economica sociale o meno, se hanno o no fratelli, sorelle. È diventato difficile, anche per le classi medie, avere più di un figlio: l’impoverimento maggiore è proprio avvenuto per le famiglie che hanno più figli. Avere due figli non può costituire uno svantaggio così grande.

L’Italia, come si è detto, è il Paese che spende meno in Europa per le politiche dell’infanzia e della famiglia. Un’inversione di tendenza – consistente e programmatica – è assolutamente una priorità così come costituisce una priorità ricostruire il fondo per le politiche dell’infanzia e dell’adolescenza.

La seconda priorità riguarda il riequilibrio tra Centro Nord e Sud. La fissazione dei livelli essenziali dei diritti, l’istituzione di un fondo vincolato sono necessari anche per politiche che contrastino una concezione del federalismo che tenda a stabilizzare differenze e marginalità. E, soprattutto, si deve considerare il divario come problema politico, prima che economico, conseguenza di politiche nazionali misurate soprattutto sulle esigenze della parte moderna ed europea dell’Italia.

Un’altra priorità discende dalla consapevolezza che la stagione che oggi vivono i bambini è quella virtuale. Le divisioni tra bambini possono formarsi anche sul modo in cui i ragazzi si avvicinano ai media. Il CENSIS in uno studio su *I media e i minori nel mondo* ci avverte che fra i mutamenti più rilevanti nei canali satellitari ci sono quelli rivolti ai bambini e che perciò «i bambini sono diventati un grande affare e si avviano a esserlo sempre di più». Ci sono problemi legati alla tutela. È vero, ma essa non va isolata da una più generale politica di sostegno alla produzione, forte, diffusa, di qualità, rivolta a bambini e ragazzi. Il bambino rischia di venir trasformato in consumatore, solo in consumatore che influenza lo stesso consumo degli adulti e, come telespettatore, ha ben pochi diritti. La RAI, la cui esperienza è segnata da programmi di grande qualità, non realizza *fiction* per ragazzi, ed è dipendente da altri mercati. In tal modo non può far da argine ai settori privati che conquistano fasce di bambini e adolescenti. Per esempio tra i quattro e i sette anni i bambini che guardano la RAI sono solo il 35%. È assolutamente necessaria una proposta di legge che ponga come centrale la produzione cinematografica televisiva

– allargata ad altre forme di arte – dedicata ai ragazzi. Così come è necessario un codice europeo che armonizzi regole per la tutela e indichi i criteri di qualità e un approccio organico al rapporto tra bambini e adolescenti e vecchi e nuovi media. Un'authority potrebbe essere una proposta adeguata.

C'è, infine, la grave questione dell'enorme difficoltà in cui vivono nel mondo i bambini e i ragazzi. Terrorismo e guerra: un assedio. Per romperlo bisogna combattere l'odio, l'ingiustizia. Kofi Annan, aprendo la sessione speciale dell'ONU sull'infanzia ha affermato, rivolgendosi ai bambini e traendo un bilancio delle cose fatte e delle molte che restano da fare:

Avete diritto a una vita libera dalle minacce della guerra, dell'abuso e dello sfruttamento. Questi diritti sono ovvi. E pure noi, gli adulti, abbiamo fallito nel garantirvi molti di essi. Uno su tre di voi ha sofferto di malnutrizione prima dei cinque anni. Uno su quattro di voi non è stato vaccinato contro nessuna malattia. Quasi uno su cinque di voi non va a scuola; e tra quelli di voi che vanno a scuola quattro su cinque non riusciranno a completare la quinta classe. Sinora, molti di voi hanno visto violenze che nessun bambino dovrebbe vedere. Tutti voi vivete sotto le minacce del degrado ambientale.

Il dibattito intorno alla figura del garante dell'infanzia e dell'adolescenza si deve quindi inserire dentro questi grandi mutamenti, a partire proprio da un radicale cambiamento del contesto in cui il bambino cresce e in cui può investire su se stesso e assicurarsi un futuro. Dal bullismo all'anoressia e bulimia, dall'aumento delle droghe alle violenze subite e agite, dalla pedopornografia a forme di sfruttamento nel lavoro, niente può essere affrontato se non attraverso un grande investimento sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, tenendo in estrema considerazione, anche con uno sguardo nuovo, proprio l'adolescenza. La proposta di modificare la legge istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia, inserendo nella denominazione della Commissione il termine «adolescenza», rappresenta un importante segno di questa attenzione anche da parte delle istituzioni.

Come si è detto, l'istituzione del garante deve essere concepita come uno strumento per dare piena e completa applicazione all'articolo 18 della citata Convenzione delle Nazioni unite che impegna gli Stati «alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo». Mentre molti Stati europei hanno dato seguito a tale indicazione, in Italia non esiste ancora un garante a livello nazionale, anche se non mancano del tutto esempi di tale figura nell'ambito di alcuni ordinamenti regionali.

In questi ultimi anni sia alla Camera dei deputati che al Senato sono stati presentati su questa materia progetti di legge che si richiamano tutti alla Convenzione ONU del 1989 e alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996. Inoltre, una pagina del Programma del Governo Prodi 2006/2011 *Per il bene dell'Italia* è dedicata al garante e anche lì si afferma:

Sull'esempio di quasi tutta la legislazione europea e americana e di quella di alcune regioni italiane, verrà istituito il garante per l'infanzia e l'adolescenza, che – in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione – vigilerà sull'applica-

zione della Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989 e sulle altre Convenzioni riguardanti i minori, segnalando eventuali violazioni al Tribunale per i minorenni.

Alla discussione sull'istituzione del garante nazionale hanno inoltre fornito un importante contributo i documenti prodotti dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, dall'UNICEF-Italia in collaborazione con l'Accademia nazionale dei Lincei nonché dai pubblici tutori dei minori del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia e dal Garante dell'infanzia delle Marche.

In considerazione della profondità e dell'ampiezza del dibattito svoltosi in questi anni, la legislatura in corso può e deve essere quella dell'approvazione di una legge che istituisca la figura del garante nazionale e che disciplini le modalità di raccordo con analoghi organismi a livello regionale. Come si è già detto, a seguito della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, spetta allo Stato determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e questa competenza offre un saldo ancoraggio costituzionale a quello che deve ormai considerarsi un vero e proprio dato acquisito: il sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti deve avere un punto di riferimento e di raccordo nella figura del garante nazionale.

Il garante nazionale deve svolgere compiti di promozione e di garanzia in ordine al rispetto dei livelli essenziali per i diritti civili e sociali dei minori, nonché curare il rapporto con le istituzioni nazionali e con gli organismi internazionali che si occupano dei diritti dei minori, mentre il piano operativo non può che svilupparsi su scala regionale, poiché è a questo livello che si collocano prevalentemente le politiche di welfare e si possono efficacemente perseguire i fondamentali obiettivi di ascolto, formazione e facilitazione.

La legge statale, oltre a disciplinare la figura del garante nazionale, deve anche definire gli indirizzi essenziali relativi al ruolo e alle funzioni dei garanti regionali, così da agevolare l'armonizzazione preventiva delle relative normative regionali, evitando il rischio di disparità nel sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Per quanto riguarda le funzioni, è stato messo bene in luce come la figura del garante vada ricompresa fra quelle istituzioni di garanzia dei diritti delle persone che hanno una connotazione pregiurisdizionale e un'impostazione caratterizzata da «mitezza». Il garante non dovrebbe essere tanto un'autorità che censura e redarguisce pubblicamente; ma un soggetto che promuove, dà sostegno e coordina tutti i soggetti che operano per affermare i diritti dei minori: le istituzioni pubbliche dei diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo, da ultimo gli stessi bambini e adolescenti.

Il garante dovrebbe essere, in altre parole, un organismo autorevole, indipendente e capace di promuovere una moderna cultura dell'infanzia e dell'adolescenza tesa al riconoscimento dei bambini e degli adolescenti come soggetti titolari di diritti, nonché un organismo capace di vigilare affinché l'intero sistema degli enti pubblici e privati garantisca in maniera concreta e adeguata la soddisfazione dei diritti civili e sociali dei minori, da quello alla salute a quelli all'educazione, alla cura, alla formazione, alla cultura, al tempo libero.

Nei vari documenti relativi all’istituzione del garante dell’infanzia e dell’adolescenza sono presenti accenni alla partecipazione dei minori – organizzati come avviene nelle scuole, nei consigli comunali e in altre realtà partecipative – alle decisioni che li riguardano. Il cosiddetto diritto all’«ascolto» è un punto importante e al contempo delicato perché la partecipazione dei ragazzi può essere strumentalmente utilizzata dagli adulti, ovvero da questi banalizzata, ma se si hanno risorse e competenze, se si ha tempo e volontà può diventare una vera sfida alla società adulta, un’apertura di credito importante nel rapporto intergenerazionale, un contributo significativo alla comprensione e al dialogo.

In questi anni gli organi giudiziari, e in particolare quelli minorili, hanno dovuto esercitare un ruolo di supplenza nei casi in cui l’autorità amministrativa o comunque i soggetti chiamati dalla legge a intervenire per prevenire, prima ancora che per censurare, le situazioni pregiudizievoli per i minori, non facevano il loro dovere. Come è stato ben evidenziato, il garante non si dovrebbe sovrapporre a strutture che già esistono, ma dovrebbe esercitare un ruolo “sussidiario”, facilitandone il lavoro, promuovendone le competenze, valorizzandone le capacità, affinché siano sempre più preparate e tempestive negli interventi di competenza. Il garante dovrebbe essere quindi strettamente collegato ai servizi sociali, oltre che agli uffici del pubblico ministero, e dovrebbe presentare il tratto distintivo strutturale dell’indipendenza e quello funzionale del coordinamento.

Il coordinamento presuppone un’azione molto importante che si è già evidenziata: la messa in rete di tante forze che agiscono per affermare i diritti dei minori.

L’indipendenza, invece, implica la totale autonomia rispetto a qualsiasi potere e deve essere garantita dalle modalità di nomina, dal possesso di determinati requisiti, dalla previsione di incompatibilità, nonché dalla disponibilità di risorse adeguate.

Ho iniziato dicendo che il garante dell’infanzia e dell’adolescenza nasce dalle grandi trasformazioni che sono intervenute e che nessuna famiglia da sola può affrontare, perché la famiglia è essa stessa fonte di queste trasformazioni. Concludo dicendo che in questi anni ho fatto mio un principio fondamentale che ho imparato ad apprezzare: quando si parla di bambini e adolescenti occorre molta generosità, generosità di cuore, ma anche generosità di testa, perché occuparsi dei bambini è molto più difficile che occuparsi degli adulti. L’istituzione, senza ulteriori indugi, del garante renderebbe concreta – più di tante enunciazioni di diritti e di principi – questa generosità.

Lo sviluppo di istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani per i minori in Europa: la figura dell'ombudsman per i minori

Trond Waage

Membro Senior di UNICEF IRC, già Ombudsman for Children in Norvegia

Over the last 15 years, there has been a rapid proliferation of independent national human rights institutions for children, such as children's Ombudsman offices and Commissioners for children. The momentum of setting up Ombudsoffices for children is very strong world wide and based on States Parties' commitment to achieve the effective implementation of the un Conventions on the Rights of the Child (crc), as well as on non-governmental organisations and research communities, which are a driven force in the process. The present article describes the birth and the consolidation of children's Ombudsman offices around the world, from the first created in Norway in 1981, their challenges, competences and relationship with the Ombudsman for human rights, where both institutions were adopted. In particular the article is focused on the European experience, on the enoc (European network of Ombudsman for children) and on the perception of the child in the activities of those institutions.

1. Premessa

Durante gli ultimi 15 anni c'è stata una proliferazione rapida di istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani per i minori – come per esempio le figure di *ombudsman for children* (garante per i minori) e di commissario per l'infanzia. Lo slancio di costituire delle figure di ombudsmen per i minori è molto forte in tutto il mondo ed è basato sull'impegno degli Stati di raggiungere un'effettiva attuazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo (CRC), finalità condivisa anche da ONG e centri di ricerca che costituiscono un grande stimolo in questo processo.

L'importanza di avere istituzioni nazionali indipendenti di diritti umani finalizzate alla protezione dei diritti umani di ogni individuo, con un mandato e risorse adeguate sanciti dalla normativa, è stata evidenziata per più di un decennio e ribadita durante la Conferenza mondiale sui diritti umani del 1993. Molte Commissioni per i diritti umani e figure di ombudsmen con un mandato generale rispetto ai diritti umani, sono stati istituiti in Paesi di tutto il mondo¹. Sempre nel 1993 l'Assemblea generale delle Nazioni unite ha adottato una serie di "Principi relativi allo

¹ Dichiarazione di Vienna e Programma d'azione, Conferenza mondiale sui diritti umani, Vienna, giugno 1993, Assemblea generale delle UN, A/CONF.157, para. 36.

statuto giuridico delle istituzioni nazionali”, conosciuti come i Principi di Parigi, tramite i quali vennero identificati i diversi requisiti per queste istituzioni².

Con la ratifica quasi universale della CRC e l'accettazione dei minori come titolari di diritti, c'è stato un crescente interesse che a livello nazionale un'attenzione particolare dovesse essere attribuita alla promozione e alla salvaguardia dei diritti dei minori, anche attraverso il disegno di istituzioni indipendenti speciali o *focal points* specifici all'interno delle istituzioni nazionali per i diritti umani. In questo spirito, i capi di Stato e di Governo hanno convenuto alla Sessione speciale dell'Assemblea generale per l'infanzia nel 2002 di dare attuazione a un Piano d'azione «tramite la considerazione di determinate misure come [...] lo stabilire o il rafforzare organismi nazionali come, fra gli altri, un ombudsman indipendente per i minori, qualora appropriati, oppure altre istituzioni per la promozione e la protezione dei diritti dei minori»³. Riconoscendo questo importante processo e guidato dalla sua esperienza nel monitorare le situazioni dei minori attraverso i Paesi, il Comitato per i diritti del fanciullo nel 2002 ha rilevato che «Ogni Stato ha bisogno di un'istituzione per i diritti umani indipendente competente per la promozione e tutela dei diritti dei minori»⁴.

2. La diffusione di istituzioni indipendenti per i diritti dei bambini

Nel 1981, ben prima dell'approvazione della CRC, la Norvegia è stato il primo Stato che attraverso la normativa ha dato vita a un *ombudsman for children*. Costa Rica ha fatto seguito nel 1987. Le istituzioni indipendenti per la promozione dei diritti dei minori hanno una varietà di denominazioni nelle varie lingue – ombudsman for children, children's rights commissioner, défenseur des enfants, defensor del menor, defensor de los derechos de la niñez – e i loro poteri e compiti previsti *ex lege* sono molto diversificati.

A partire dall'adozione della CRC, la diffusione di istituzioni indipendenti per i diritti dei minori è stata la più veloce in Europa, dove attualmente ve ne sono in almeno 29 Paesi. Una maggioranza di questi Stati (19) ha costituito degli organismi separati di ombudsmen per i minori o commissari. In alcuni casi, è stato sviluppato un livello subnazionale: per esempio, le istituzioni diverse per la Comunità fiamminga e per quella francese in Belgio, in ognuno dei lander in Austria, così come in Inghilterra, nel Galles e in Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito. Due istituzioni, in Lussemburgo e Danimarca, hanno invece la struttura di un Comitato.

In America latina ci sono almeno cinque Stati con un *ombudsman for children* o un *focal point* sui diritti dei minori all'interno delle istituzioni nazionali per i di-

² Principi relativi allo statuto giuridico di istituzioni nazionali, Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite 48/134, 20 dicembre 1993. Consultabile su: www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm.

³ *Un mondo a misura di bambino*, documento finale della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, maggio 2002, A/RES/S-27/2, para. 31.

⁴ Comitato per i diritti del fanciullo, Commento generale n. 2, *Il ruolo di istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani nella promozione e tutela dei diritti dei minori*, 2002.

ritti umani. In Africa, la prima carica separata di *ombudsman for children* è stata stabilita in Mauritius nel 2003 e c'è un commissario per i diritti dei minori all'interno della Commissione sudafricana per i diritti umani. Ci sono delle istituzioni in Canada e Nuova Zelanda, mentre in Australia sono stati costituiti dei commissari in New South Wales, Queensland e Tasmania, e anche un *focal point* all'interno della Commissione federale per i diritti umani e le pari opportunità. La Commissione per i diritti umani delle Filippine è la prima istituzione nazionale in Asia che ha sviluppato un Centro per i diritti dei minori.

Per il momento, con più di 60 istituzioni individuali indipendenti di diritti umani per i minori esistenti in almeno 40 Paesi nel mondo, lo sviluppo deve essere considerato nel contesto del movimento globale per l'attuazione della CRC.

Il rapporto del Segretariato generale del 2001, *Noi, i bambini* ha notato che «Durante gli anni Novanta, degli Ombudsman sono stati costituiti in almeno 40 Paesi e hanno ottenuto una rilevanza particolare come portavoce dei minori, difendendo i migliori interessi dei minori come la considerazione primaria in tutte le decisioni che li riguardano [...]. Molte valutazioni sono necessarie per il lavoro svolto da questo tipo di istituzioni indipendenti, per chiarire la differenza che possono fare per la vita dei bambini e per tenere informati sulla costituzione di nuovi»⁵.

In tanti Stati, queste istituzioni sono diventate altamente visibili e popolari e possono vantare al loro attivo diversi esempi di azioni che favoriscono i diritti dei minori alle quali hanno contribuito sostanzialmente. Alcune sono state anche pioniere per l'individuazione di vie innovative per lavorare direttamente con i minori e i giovani per difendere i loro diritti.

3. L'esperienza norvegese

Il termine “ombudsman” è un dono scandinavo alla lingua inglese. Ha le sue radici nella pratica costituzionale e nei sistemi di Governo dei Paesi nordici. Il primo Ufficio di ombudsman giuridico nacque nel 1809 in Svezia per salvaguardare i diritti generali e individuali dei cittadini contro l'abuso di potere del Governo. Ma è solo dopo la Seconda guerra mondiale che l'istituzione dell'ombudsman è stata adottata in altri Paesi. È significativo che la parola nordica ombudsman sia rimasta nell'inglese e in altre lingue quando l'istituzione si è diffusa in altri Paesi.

In Norvegia l'appello per un Ombudsman per l'amministrazione pubblica è stata presentata nei cerchi politici poco dopo la Seconda guerra mondiale, in parte nel contesto degli sviluppi rapidi nell'amministrazione pubblica e nel settore pubblico nel suo complesso. Nel periodo dal 1952 al 1981, sei ombudsman nazionali vennero costituiti: l'Ombudsman per la difesa, l'Ombudsman per oppositori coscienziosi (1956), l'Ombudsman per l'amministrazione pubblica (1962), l'Ombudsman per gli affari dei consumatori (1972), l'Ombudsman per l'uguaglianza dello statuto giuridico (1978), e l'Ombudsman per i minori (1981).

⁵ http://www.unicef.org/publications/files/pub_sgreport_adapted_en.pdfom.

Il lavoro dei sei ombudsmen, che dovevano assicurare che l'amministrazione pubblica in Norvegia seguisse le leggi e i regolamenti e assicurasse le persone e il pubblico in generale per quanto riguarda le regole e le norme della società democratica, deve essere considerato come un'estensione dello stesso sistema giudiziario. Istituzioni qualificate e indipendenti, capaci di prendere posizione su casi concreti, sulla loro valutazione di cosa è corretto e su dove porre i limiti, costituiscono, nel loro modo, un braccio esteso della legge, e rappresentano anche una garanzia democratica in una società sempre più tecnologica e complessa.

Gli ombudsmen hanno il potere di svolgere indagini, criticare e informare, ma non possono rivedere gli atti amministrativi o revocare le decisioni amministrative. Alcuni di loro hanno qualche strumento coercitivo a loro disposizione, avendo la possibilità di intervenire in determinati casi individuali e in determinate circostanze.

L'intenzione di stabilire un ombudsman per i minori in Norvegia si può far risalire al 1969 nelle discussioni sulle politiche per i minori. Il motivo della proposta di un ombudsman per i minori stava nel fatto che i bambini costituiscono un grande ma vulnerabile gruppo di individui, senza alcuna organizzazione o un'altra voce efficiente che difenda il loro caso, come invece accade per altri gruppi. La conclusione era che i bambini e i giovani hanno bisogno di un ombudsman ufficiale che parli per loro. Il *Child Act Committee* propose un ombudsman per i minori, ma solo «per risolvere i conflitti fra figli e genitori e fra i minori e il personale nelle istituzioni [...] e avere il compito di lavorare più in generale per la promozione dei diritti dei minori». In questo contesto venne fatta una proposta. Si svolsero vari dibattiti nel Parlamento norvegese e, finalmente, la legge n. 5 venne approvata nel mese di marzo del 1981 con 46 voti a favore contro 41.

Nonostante la resistenza contro la strutturazione dell'ombudsman, che venne evidenziato da un forte dibattito politico, non c'era un disaccordo sulla situazione fondamentale dei minori e la necessità di rafforzare i diritti dei minori. C'era un accordo sul fatto che i minori costituivano un gruppo vulnerabile e marginale nella società. L'anno internazionale delle Nazioni unite dei minori nel 1979 fu un fattore contributivo importante per la creazione di un ombudsman per i minori in Norvegia. Le discussioni rivelarono le carenze e i bisogni nella cura dei minori in Norvegia. Il Comitato sopra citato concluse che un'agenzia indipendente, libera di criticare sia le autorità sia le organizzazioni private, era necessaria e propose che un'istituzione dovesse essere creata per salvaguardare gli interessi dei minori.

L'*Ombudsman Children Act* per i minori venne approvato nel Parlamento nel mese di marzo 1981 e la Norvegia istituì il primo Ombudsman per i minori del mondo, entrato in vigore il primo settembre del 1981. Basato su domande e colloqui, l'ombudsman per i minori viene nominato dal re, per un periodo di quattro anni. Può essere rinominato per un secondo periodo, per un totale di otto anni nella posizione di ombudsman. I doveri dell'ombudsman sono la promozione degli interessi dei minori di fronte alle autorità pubbliche e private e anche il seguire lo sviluppo delle condizioni nelle quali crescono i minori.

L'ombudsman dovrebbe essere un portavoce indipendente per i minori in Norvegia e non dovrebbe essere vincolato da idee o priorità del Governo o del Parlamento. La normativa citata ha conferito mandato per:

- osservare e impegnarsi per migliorare le condizioni di vita dei minori, da 0 a 18 anni;
- individuare le proprie priorità nonché i metodi di lavoro;
- porre l'attenzione in tutti i documenti in tutti i casi che riguardano i minori trattati dalle autorità pubbliche;
- avere accesso illimitato a tutte le istituzioni pubbliche e private per i minori.

La legislazione ha dimostrato di essere un buon aiuto per l'attività dell'ombudsman e ha dato all'ombudsman la libertà d'azione necessaria. Gli unici divieti riguardano i conflitti individuali all'interno della famiglia e le questioni per cui è stato aperto un procedimento davanti all'autorità giudiziaria, fino a quando tale procedimento non si sia concluso.

Nel 1993 il Parlamento norvegese ha richiesto una valutazione dell'Ombudsman per i minori in quanto l'istituzione era stata in carica per quasi 12 anni senza alcuno studio sui suoi scopi o sul suo impatto. Il Comitato di valutazione⁶ ha finalizzato il rapporto nel mese di dicembre 1995, concludendo che l'Ufficio dell'ombudsman per i minori ha fatto un buon lavoro nel soddisfare i propositi politici e professionali, e perciò dovrebbe essere mantenuto come organismo nazionale indipendente per la salvaguardia degli interessi dei minori. Nelle raccomandazioni del Comitato di valutazione sono state sottolineate alcune esperienze e sfide da considerare.

- La lealtà dell'Ombudsman è prima di tutto rivolta ai minori, una prospettiva che si deve riflettere chiaramente nelle priorità dell'ufficio.
- L'Ufficio dell'ombudsman dovrebbe rafforzare il suo ruolo e la sua funzione come coordinatore e iniziatore di processi politici e professionali, promuovere l'approccio olistico ed essere un costruttore di ponti in una società sempre più frammentata.
- L'Ombudsman per i minori dovrebbe concentrarsi sui casi generali e le questioni di principio, e dovrebbe anche essere in grado di occuparsi di segnalazioni individuali. I casi individuali designati al suo ufficio dovrebbero essere sintetizzati e generati in azioni generali e indirizzati verso una modifica nella normativa, migliorando la pratica sul campo, assicurando che le istituzioni pubbliche esistenti con la responsabilità di gestire le crisi individuali rispondano professionalmente ai bisogni in conformità con la normativa sulla quale sono basati e sul miglior interesse del minore.
- Siccome l'Ombudsman, tramite la legge nazionale citata, è stato approvato in Parlamento dieci anni prima della CRC, il comitato di valutazione ha raccomandato di aggiornare la legislazione per l'Ombudsman in riferimento alla CRC. La legislazione emendata è stata adottata dal Parlamento nel 1997.

Considerando la crescente consapevolezza dei problemi con cui i minori si confrontano nella società moderna, la costituzione di un ombudsman per i minori era sia opportuna sia tipica degli sviluppi sociali negli anni recenti e determinata dalla responsabilità che fa capo alla società.

⁶ Befring-utvalget: Barneombud og barndom i Norge, NOU 1995:26.

4. L'esperienza europea

L'Ufficio norvegese dell'ombudsman è diventato negli anni Novanta un modello per tanti altri Paesi europei come una parte della strategia di attuazione connessa con la CRC. In ogni caso, c'è una diversità strutturale e funzionale degli uffici dell'ombudsman vigenti, basata sull'ambiente politico, storico, culturale ed economico del Paese in cui sono stati costituiti.

Nella gran parte di questi Paesi, una “Commissione per i diritti umani” o un “Ombudsman generale”, erano già stati istituiti prima della costituzione dell'Ombudsman per i minori, come in Norvegia, dove l'Ufficio di ombudsman generale era operativo già dal 1962.

La tipica *mission* primordiale di un ombudsman generale è di monitorare in modo indipendente l'amministrazione pubblica e di svolgere indagini su segnalazioni contro la stessa amministrazione presentati dai cittadini. Le istituzioni dovrebbero anche fare attenzione che i diritti dei cittadini vengano rispettati e che le autorità pubbliche diano attuazione non solo alla normativa del Paese e alle disposizioni loro applicabili, ma anche a tutti i trattati rilevanti⁷. Dati questi compiti gli uffici di ombudsman generale sono composti soprattutto da avvocati, dal momento che una competenza in casi giuridici è indispensabile.

Benché i mandati specifici degli ombudsman generali siano diversi da Paese a Paese, tutti seguono procedure simili nell'esecuzione dei loro doveri. L'ombudsman riceve segnalazioni da parte dei cittadini e, se viene identificata una violazione dei diritti, inizia una sua indagine. Per mettere in pratica in un modo effettivo questo compito, l'ombudsman dispone di una piena indipendenza dal Governo ed è dichiarato politicamente imparziale per assicurare che l'indagine non sia compromessa.

L'obiettivo principale di una “Commissione per i diritti umani” è di assicurare che le leggi e i regolamenti relativi alla promozione e protezione dei diritti umani, vengano effettivamente messi in pratica. La gran parte delle commissioni operano in modo indipendente dal Governo benché spesso siano obbligate *ex lege* a fornire dei rapporti al legislatore. Anche se il maggior centro d'interesse di queste commissioni era inizialmente la difesa dei diritti civili e politici, hanno risposto alla tendenza crescente delle ratifiche da parte degli Stati del Patto internazionale includendo nelle loro agende i diritti economici, sociali e culturali⁸.

Più generalmente, secondo la nuova base normativa, gli Uffici degli ombudsman per i minori sono provvisti di un mandato più ampio che quello dell'ombudsman generale. La legislazione di un ombudsman per i minori ha una referenza e un mandato per monitorare l'attuazione della CRC. La CRC è uno strumento complesso e ambizioso, che copre un vasto rango di diritti civili, culturali, economici, politici e sociali. Tanti dei diritti sono gli stessi per i minori e gli adulti, come per esempio il diritto alla vita, a un giusto processo, alla privacy, alla libertà dalla tortura, alla li-

⁷ Human Rights, Good Governance and the Rule of Law: Role and Relevance of the Human Rights Defender of Armenia, UNDP, Yerevan, 2005.

⁸ National Strategies - Human Rights Commissions, Ombudsmen, and National Action Plans: The Role of National Human Rights Institutions in State Strategies, UNDP Human Development, 2000.

bertà di pensiero, coscienza e religione⁹. Come la CRC riconosce, i minori sono particolarmente vulnerabili nelle violazioni dei diritti umani e si scontrano con la difficoltà di usufruire effettivamente dei mezzi di recupero e partecipazione che sono stati pensati prima di tutto per gli adulti. In più, l'infanzia non è un fenomeno statico e ripetitivo. L'infanzia è un fenomeno che cambia in continuazione e implica importanti conseguenze per la nostra società. Un mondo che cambia costantemente coinvolge anche l'ambiente dei minori.

La sfida nella definizione di una normativa sull'ombudsman per i minori è di individuare un ottimo equilibrio fra il ruolo dell'ombudsman regolamentato in modo rigido e una normativa più aperta che dia all'ombudsman la possibilità di eseguire sia un metodo reattivo sia un metodo proattivo. Essere un "campione" dei bambini ed essere un campione "rappresentativo" implica anche di avere una prospettiva del futuro sulla stessa linea di pensiero dei bambini e di operare in modo innovativo, creativo, non burocratico e flessibile. Il mandato dell'ombudsman generale per la gestione di conflitti fra gli individui e la pubblica amministrazione include anche i minori, e i casi trattati indirizzati all'ombudsman per i minori che sta all'interno della giurisdizione dell'ombudsman generale, devono essere riferiti all'Ufficio dell'ombudsman generale. Una cognizione da considerare formulando una normativa per un ombudsman per i minori è che deve essere assicurata la non duplicazione delle responsabilità degli altri ombudsman.

Il ruolo reattivo è collegato con la gestione delle segnalazioni, che è un aspetto essenziale dell'attività dell'ombudsman generale. Per esempio, la raccomandazione sull'istituzione dell'ombudsman adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 2003, considera palese che un ombudsman sia in grado di trattare le segnalazioni¹⁰. C'è una differenza fra ricevere e gestire i reclami. Benché la gran parte degli ombudsman per i minori non siano tenuti a trattare le segnalazioni, in realtà devono e dovrebbero trattarli. I casi individuali danno all'ombudsman un aggiornamento valido e continuo delle sue sfide relative ai minori nella società, e tramite sintesi e risultati di questi casi, l'ombudsman può decidere come e a chi indirizzare una raccomandazione per un cambiamento redigendo un rapporto, organizzando un incontro con bambini che si trovano in simili situazioni, iniziando un dibattito pubblico sui media, organizzando un'udienza pubblica sul caso specifico, intraprendendo senza preavviso un'indagine nelle istituzioni, chiedendo un approfondimento sull'argomento, assumendo anche la comunità di ricerca, o combinando interventi diversi appena descritti.

La maggior parte delle richieste individuali, relative a urgenti crisi, dovrebbe essere indirizzata alle istituzioni responsabili e competenti nel trattare le crisi, a cui far seguito una richiesta dell'ombudsman di essere informato delle azioni intraprese. Finché l'ombudsman gode di fiducia e credibilità nella società, le istituzioni competenti daranno la priorità a questi casi e li seguiranno, sapendo che l'ombudsman monitorerà le loro risposte al caso singolo.

⁹ *Establishing independent offices for children's rights: The different models*, presentation by the European Ombudsman, Professor P. Nikoforos Diamanouros, Athen, September 2006.

¹⁰ Recommendation 1615 (2003), *The institution of ombudsman*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

Nel caso in cui tutte le porte rimangono chiuse e la salute del bambino e il suo benessere siano coinvolti in modo allarmante e nessuno si prende le sue responsabilità, l'ombudsman dovrebbe avere il potere di trattare la richiesta, svolgere indagini e intervenire. Ci sono alcuni esempi dove ciò è accaduto e la legittimità della sua azione si è basata sulla ratifica della CRC, là dove, ovviamente, i diritti del minore erano stati violati.

È importante che i metodi di lavoro dell'ombudsman per i minori vengano comunicati in modo chiaro al pubblico, come un “contratto di comprensione” per evitare delle aspettative sbagliate, delusioni o rabbia.

Il ruolo “pro-attivo” fornisce all'ombudsman per i minori l'opportunità unica di identificare e indirizzare le tematiche che riguardano l'infanzia in un modo più ampio, visto che la pressione commerciale sull'infanzia, i rischi di salute causati dalla radiazione di cellulari, aspettative e stress a scuola e nello sport, incoraggiano, specie nel settore privato, un intervento dell'ombudsman per generare una nuova cultura dell'infanzia più attenta ai reali bisogni dei bambini. In una società sempre più frammentata, c'è bisogno di un costruttore di ponti fra settori, professionisti, comunità di ricerca, ecc. e l'ombudsman può giocare questo ruolo.

Una parte importante del ruolo pro-attivo è la promozione della partecipazione dei bambini in tutte le aree rilevanti e il coinvolgimento dei minori nella pianificazione della politica nazionale e locale. I minori sono gli agenti per il cambiamento e l'ombudsman dovrebbe operare come fosse il loro ambasciatore. Per essere pro-attivo e reattivo nel monitorare l'infanzia a 360 gradi, l'ombudsman necessita nel suo ufficio di personale multidisciplinare.

5. I diversi modelli

In molti Stati e anche all'interno delle Nazioni unite c'è stato il dibattito sulla richiesta di promuovere un'istituzione a se stante per i diritti dei minori, un ombudsman o commissario per i minori, o di integrare la promozione dei diritti dei minori nelle Commissioni per i diritti umani esistenti e nuovi o negli uffici dell'Ombudsman generale. Probabilmente è inevitabile che le istituzioni esistenti tendano a difendere la struttura che hanno e non c'è stata ancora una valutazione che paragona l'efficacia nella difesa dei diritti dei minori delle istituzioni stabilite da una parte e di quelle con un *focal point* integrato dall'altra. Valutazioni del genere sono certamente necessarie per mettere in evidenza il continuo sviluppo delle istituzioni indipendenti per i diritti dei minori.

Al giorno d'oggi, ci sono più istituzioni *ad hoc* per i diritti dei minori che istituzioni all'interno dell'ufficio più generale per i diritti umani. Questo è probabilmente la conseguenza della preoccupazione, espressa dal Comitato sui diritti del fanciullo e da altri osservatori indipendenti, che tradizionalmente i diritti dei minori non hanno beneficiato di un'attenzione specifica e appropriata all'interno di un'istituzione “generale”. Allo stesso tempo, sono state espresse preoccupazioni come il fatto che la separazione porti all'emarginazione, più che unificare la tendenza corrente nella promozione totale dei diritti umani.

Il Comitato ha mantenuta la sua neutralità sull'argomento, come è previsto nel suo commento generale del 2002 sul *Ruolo delle istituzioni indipendenti nazionali per i diritti umani nella promozione e protezione dei diritti dei minori*. La preoccupazione principale del Comitato è che «l'istituzione, di qualunque forma sia, dovrebbe essere capace, indipendente ed effettivamente in grado di monitorare, promuovere e proteggere i diritti dell'infanzia». In più, il Comitato sottolinea l'importanza di assicurare che la promozione dei diritti dei minori sia una «tendenza prevalente» «e che tutte le istituzioni esistenti in un Paese operino insieme per raggiungere questo obiettivo»¹¹.

Il commento generale del Comitato ritiene che dove le risorse sono scarse, «si debba prendere in considerazione il fatto di assicurare che le risorse disponibili vengano utilizzate con la maggior efficacia per la promozione e la protezione dei diritti umani di ciascuno, compreso quella dei minori e in questo contesto, lo sviluppo di un'istituzione con una base ampia che includa un *focus* specifico sui minori possa costituire l'approccio migliore». In più, si pone l'enfasi sul fatto di assicurare che all'interno di un'istituzione con una base ampia ci sia «un identificabile Commissario specificamente responsabile per i diritti dei minori, o una sezione specifica responsabile per i diritti dei minori».

6. La Rete europea degli ombudsmen per i minori in Europa (ENOC)

Insieme con la crescita quantitativa di nuovi uffici di ombudsmen in Europa, è nata la necessità di stabilire una collaborazione fra loro. L'Ombudsman norvegese per i minori fece propria l'iniziativa di una Rete europea di *ombudspersons* per i minori (ENOC) che sarebbe stata sviluppata successivamente. Formalmente, la Rete venne lanciata a Trondheim nel 1997.

Lo statuto della Rete fa presente che si tratta di un'associazione senza scopo di lucro di istituzioni indipendenti per i diritti dei minori con il mandato di facilitare la promozione e protezione dei diritti dell'infanzia, così come formulati nella CRC¹².

La Rete non ha fini di lucro e ha i seguenti obiettivi:

- promuovere e salvaguardare i diritti dei minori e creare delle strategie per la più completa attuazione della CRC;
- servire come foro di colleghi per lo scambio di informazioni, la costruzione di competenze e il supporto professionale fra i membri;
- promuovere la costituzione di istituzioni indipendenti per i diritti dei minori (Independent Children's Rights Institutions, ICRIs), nei Paesi di tutto il mondo e offrire il supporto per tali iniziative;
- stimolare i contatti e il supporto con e fra altri ICRIs in tutto il mondo e con le loro reti.

La Rete opera con due categorie di membri: membri ordinari e membri associati. I membri ordinari dell'ENOC sono istituzioni indipendenti per i diritti dei minori

¹¹ [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CRC.GC.2002.2.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CRC.GC.2002.2.En?OpenDocument).

¹² Statuto per la Rete europea di ombudsman per i minori, maggio 2006.

all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa che corrispondono a tutti i seguenti criteri:

- l'istituzione è stata costituita tramite una normativa approvata dal Parlamento, che dispone la sua indipendenza;
- l'istituzione ha la funzione di proteggere e promuovere i diritti dei minori tramite la normativa;
- non ci sono riserve nella normativa che limitano la competenza dell'istituzione di decidere il suo proprio ordine del giorno in relazione alla sua funzione, o che impediscono di svolgere funzioni essenziali suggerite nei Principi di Parigi e negli standard dell'ENOC;
- l'istituzione deve includere o essere composta da una o più persone identificabili che si occupano esclusivamente della protezione e promozione dei diritti dei minori;
- sistemazioni per la nomina di ombudsman, commissari o membri di una commissione devono essere stabiliti dalla legge, porgendo il termine del loro mandato e sistemazioni per un eventuale rinnovo.

Le istituzioni possono essere costituite separatamente o possono formare parte di una istituzione nazionale o regionale per i diritti umani che, in ogni caso, deve corrispondere ai criteri suddetti.

La Rete ha adottato degli standard per le istituzioni indipendenti per i diritti dei minori. Si tratta di standard a cui ispirarsi e non tutte le istituzioni membri dell'ENOC rispondono a tutti gli standard. Ma i suoi membri sono d'accordo sul fatto che i Parlamenti e Governi dovrebbero essere incoraggiati a rivedere lo statuto delle istituzioni esistenti alla luce degli standard e di assicurare che la progettazione di nuove istituzioni sia conforme agli standard e alla CRC.

Gli standard includono i seguenti elementi.

- Competenza e responsabilità per la carica di un ombudsman

Un'istituzione indipendente creata per monitorare, promuovere e proteggere i diritti umani per i minori deve: essere prevista dalla legge; avere un mandato il più ampio possibile in relazione con il monitoraggio, la promozione e la protezione dei diritti umani dei minori basati sulla CRC; avere il diritto di procurare e divulgare opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti sulle proprie attività o su richiesta di altre autorità su qualsiasi fatto che è collegato con la promozione e protezione dei diritti umani dei minori.

- Composizione della carica e come è assicurata la sua indipendenza

L'istituzione deve avere fondi adeguati per avere personale e per essere indipendente dal Governo. Non deve essere sottoposta a controlli finanziari che possano inficiare la sua indipendenza.

- Metodi di lavoro

L'istituzione deve essere capace di considerare liberamente qualunque questione che cade sotto la sua competenza; ascoltare qualunque persona e ottenere qualunque informazione e documento necessario per valutare la situazione che cade sotto la sua competenza; parlare liberamente al pubblico, direttamente o tramite i mass media.

- Ascoltare e considerare le segnalazioni di individui e gruppi

Cercare una soluzione amichevole tramite la riconciliazione, o tramite decisioni vincolanti all'interno dei limiti stabiliti dalla legge o, se necessario, su una base di riservatezza; informare il querelante dei suoi rischi e dei rimedi disponibili e promuovere l'accesso a questi rimedi; ascoltare le richieste o trasmetterle a un'altra autorità competente all'interno dei limiti stabiliti dalla legge, i regolamenti e la pratica amministrativa che possa porre rimedio al caso oggetto di reclamo.

- Progettare istituzioni di diritti umani per i minori

La legislazione che stabilisce l'istituzione deve essere collegata esplicitamente alla promozione dell'attuazione della CRC – e così coprendo sia i diritti economici, sociali e culturali dei minori sia i loro diritti civili e politici. La conformità ai Principi di Parigi richiede che l'istituzione consideri tutti gli strumenti rilevanti di diritti umani che lo Stato ha ratificato o approvato.

- Rispondere alle richieste dei minori e dei loro rappresentanti

L'istituzione deve assicurare, per esempio: che il suo mandato e il suo potere siano resi noti in modo chiaro e appropriato ai minori e i loro rappresentanti ovunque nella giurisdizione, in una forma e linguaggio che possono comprendere, con un'attenzione speciale per i più piccoli, i bambini disabili, bambini in circostanze difficili, e in tutte le istituzioni; che i bambini abbiano accesso libero e facile all'istituzione, per esempio tramite linee telefoniche gratuite, accesso all'e-mail e agli uffici locali; che sia in grado di dare consigli e indirizzare i minori a organizzazioni appropriate; che ci siano chiare politiche di riservatezza, che siano chiarite ai minori e ad altri prima che si utilizzino i servizi dell'istituzione.

7. La percezione del minore

Come è stato notato nel Comitato di valutazione dell'Ufficio dell'ombudsman norvegese per i minori, la lealtà dell'ombudsman è in primo luogo diretta ai minori, una prospettiva che si dovrebbe riflettere chiaramente nelle priorità del suo Ufficio. Un approccio pro-attivo significa che l'ombudsman e il suo personale devono sviluppare delle strategie e devono focalizzare il proprio lavoro in piena comprensione dell'infanzia.

L'infanzia si riferisce sia a una fase di vita, che può variare nel tempo e nello spazio, sia alle strutture sociali, economiche e culturali che definiscono la vita e le condizioni dei minori. I minori si muovono in questa struttura dell'infanzia durante la loro crescita. Nel mondo moderno, questo implica muoversi all'interno di una struttura che cambia continuamente. I minori sono nel centro della turbolenza della modernità. Non solo sono socializzati in un'epoca di incertezza, ma sono anche il gruppo d'età che vive il più vicino all'epicentro dei cambiamenti. Identificare il benessere dei bambini moderni è più complesso che identificare il benessere di altri gruppi di età. Le condizioni di vita del bambino moderno cambiano velocemente, e un cambiamento veloce implica che i modelli d'interpretazione devono svilupparsi in concordanza con essi. La situazione di vita dei minori attualmente non può essere intesa con il vocabolario di ieri.

La CRC sottolinea le “capacità in evoluzione” del minore; uno dei diritti fondamentali dei minori è il diritto di sviluppare le proprie potenzialità. Questo mette in evidenza che gli esseri umani non solo hanno il diritto alla protezione, alla libera espressione o al benessere, ma che hanno anche il diritto di rivelare e sviluppare delle capacità, il diritto sia di rafforzarsi in esse sia di emanciparsi. In quanto tale, la CRC sottolinea l’unicità degli esseri umani. Il diritto di svilupparsi implica un punto focale sullo sviluppo; lo sviluppo si riferisce alle capacità prodotte nell’interazione sociale e non solamente come lo svelarsi di potenzialità biologiche interiori, anche se la maturazione fa parte dello sviluppo. L’evoluzione delle capacità è il principio cardine dei diritti dei minori¹³.

Le descrizioni tradizionali dell’infanzia, ovvero il punto di vista dei teorici dello sviluppo che considerano i minori semplicemente come “adulti in formazione”, rappresentano i minori solo in termini di cosa diventeranno nel futuro, una volta che siano stati adeguatamente socializzati. Nel frattempo, sono visti come di per sé vulnerabili, incompleti e dipendenti. La percezione dell’infanzia dell’ombudsman è invece cruciale per il suo lavoro per e con i minori. Si può facilmente considerare la partecipazione dei minori una partecipazione proforma se i minori non vengono rispettati e riconosciuti per la competenza che hanno relativa alla loro vita. Con questa comprensione e rispetto per il bambino, l’ombudsman godrà di una fiducia necessaria da parte dei minori.

8. La necessità di ricerca sul ruolo dell’ombudsman per i minori

Lo sviluppo di istituzioni indipendenti di diritti umani per i minori non è più un movimento fragile e incerto. Adesso può solo trarre beneficio da una valutazione rigorosa e una ricerca per rinforzare le istituzioni esistenti e lo sviluppo continuo di nuove istituzioni.

La fondazione di istituzioni indipendenti per i minori in più Stati in diverse Regioni deve essere sostenuta come un contributo significativo all’attuazione globale della CRC. Ma per assicurare che queste istituzioni siano potenti ed efficaci, è necessaria una ricerca sui diversi aspetti della loro costituzione e funzionamento, su una massima indipendenza e influenza, sul coinvolgimento diretto dei minori e su come il contesto della società e le caratteristiche individuali degli ombudsman/commissari possano influenzare l’attuazione della CRC. Il funzionamento e l’efficacia di ombudsman specificamente per i minori e quella di *focus* sui diritti dei minori integrati nelle cariche degli ombudsman generali e nelle Commissioni di diritti umani devono essere paragonati.

UNICEF ha giocato un ruolo importante sia nel sostenere sia nel documentare lo sviluppo di istituzioni indipendenti di diritti umani per i minori. Per il momento, UNICEF IRC sta effettuando una ricerca sugli ombudsman per i minori già esistenti e su quelli in fase di creazione. La ricerca vuole contribuire all’efficacia delle istituzioni esistenti e alla creazione di nuove istituzioni, e sostenere lo sviluppo di una Rete globale sugli ombudsman per i minori.

13 I. Frønes and T. Waage, *Childhood in transition: participation, media and evolving capacity*, UNICEF IRC note, December 2006

Il garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Franco Occhiogrosso

Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari

In this paper the author starts with a retrospective analysis of the cultural evolution of the protection of children's rights from 1996 to the present day and reflects on the fact that, apart from the regional situations in which the institution of the guarantor of minors plays an incisive role (Venice, Friuli-Venezia Giulia and the Marches) at the national level this institution has yet to be created. The paper then identifies the structural characteristics that this figure should have in exercising the protection of children's rights that are not fully guaranteed and that require precise actions. In particular, it is hoped that, given the scope of the tasks ascribed to him and his organisation as an independent authority, he may be allowed to be more incisive and authoritative than the existing organisms are at present. Finally, in close connection with this latter aspect is the relationship between this institute and the State and the Regions for the creation of social policies that are increasingly attentive to children's rights and a policy on the determination of the limits of his competences with respect to his judicial power.

1. La situazione

Malgrado siano ormai decorsi quasi vent'anni dalla prima legge in materia¹, non c'è dubbio che l'istituto del garante dei diritti dei minori non sia ancora decollato e si trovi in una specie di limbo a livello regionale, mentre è tutto da costruire a livello nazionale.

E infatti alla lunga serie di proposte di legge presentate in Parlamento nella scorsa legislatura e ormai decadute² si sono sostituite quelle presentate nei primi mesi della nuova, senza tuttavia che si sia registrato alcun cambiamento nell'impostazione di fondo del discorso³ né una maggiore attenzione politica al problema.

1 Si tratta della legge regionale del Veneto del 9 agosto 1988 n. 42 che ha istituito l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori.

2 Si ricordano, in particolare, le proposte di legge, di cui si riporta il solo primo firmatario, n. 315 del 31 maggio 2001 del deputato Mazzucca; n. 695 del 12 giugno 2001 del deputato Turco; n. 818 datato 13 giugno 2001 del deputato Molinari; n. 1228 datato 5 luglio 2001 del deputato Pecoraro Scanio; n. 1999 datato 20 novembre 2001 del deputato Pisicchio; n. 3667 datato 10 febbraio 2003 del deputato Buontempo; n. 4242 del 30 luglio 2003 del deputato Burani Procaccini; n. 5135 datato 9 luglio 2004 del deputato Fassino e i disegni di legge n. 2461 del 31 luglio 2003 del senatore Gulbert; n. 2469 del 1 agosto 2003 del senatore Rollandin e n. 2703 datato 22 gennaio 2004 della senatrice Franco.

3 Si tratta del ddl S192 del 4 maggio 2006 della senatrice Burani Procaccini; ddl C697 del 15 maggio 2006 presentato dal deputato Pisicchio; ddl C1557 del 2 agosto 2006 del deputato Palomba; ddl C1436 del 20 luglio 2006 presentata dal deputato Fassino. Sono stati inoltre presentati altri ddl, quello del 15 giugno 2006 n. 660 e quello del 3 agosto 2006, n. 1580, il primo al Senato e il secondo alla Camera, che non sono ancora disponibili.

È mancata, in particolare, l'auspicata svolta⁴ che sarebbe stata costituita dalla presentazione di un disegno di legge governativo, e avrebbe costituito certamente quel segnale di discontinuità rispetto al recente passato che si manifesta necessaria.

A livello regionale, d'altro canto, i soli punti di riferimento qualificanti, che finiscono per animare anche la scena nazionale, sono costituiti dai tre garanti regionali esistenti nelle Regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Marche), nelle quali svolgono una funzione incisiva.

Nelle altre regioni per lo più il tema è stato del tutto ignorato, mentre negli sporadici casi in cui una legge sul garante è stata approvata⁵ essa non ha ancora dato vita a un organismo funzionante.

Vi è, tuttavia, da puntualizzare che, per quanto riguarda questa legislatura, i tempi non sono ancora maturi per svolgere analisi significative. Occorrerà insomma attendere il passaggio alla fase delle riforme (che nel sociale, più che in altri settori, si appalesano indispensabili) per verificare se all'istituzione del garante dei minori verrà normativamente riconosciuto in Italia quel rilievo che le disposizioni internazionali gli attribuiscono.

Questo lavoro vuole essere quindi una decisa sollecitazione in tale direzione. A tal fine esso si propone anzitutto d'illustrare l'evoluzione ricevuta nell'ultimo decennio dal sistema generale di tutela dei diritti dei minori. Tenderà poi a prospettare quali siano i profili di tale tutela che non sono pienamente garantiti e che esigono tuttora precisi interventi, desumendoli indirettamente dall'articolazione che verrà esposta a proposito delle peculiarità strutturali che questa figura dovrà presentare: in particolare, l'ampiezza dei compiti ascritti e la sua organizzazione come autorità indipendente non potranno non conferirgli una incisività e autorevolezza decisamente maggiore di quella attualmente assicurata dagli organismi esistenti. Infine, strettamente connesso a questo è l'ultimo profilo che verrà studiato: quello del suo rapporto con lo Stato e con le Regioni per la realizzazione di politiche sociali sempre più attente ai diritti dei minori e quello relativo alla determinazione dei confini delle sue competenze rispetto alla funzione giurisdizionale.

⁴ L'auspicio è contenuto nel Documento del Gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e per l'adolescenza approvato il 16 marzo 2004.

⁵ Oltre alla legge regionale del Veneto già citata (a cui ha fatto seguito il progetto di legge n. 191 dell'8/10/1991 presentato al Consiglio regionale l'11/10/2001 e ora decaduto), vanno ricordate quella del 24 giugno 1993 n. 49, modificata dalla legge regionale 25/3/1996 n. 16 della Regione Friuli-Venezia Giulia, che istituisce l'Ufficio del tutore pubblico del minore; quelle del 15 ottobre 2002 n. 18 delle Marche (istitutiva del garante per l'infanzia e l'adolescenza) e del Lazio, varata con LR 28 ottobre 2002 n. 38. Vengono inserite tradizionalmente tra tali leggi regionali anche quella della Regione Piemonte datata 31 agosto 1989 n. 55; quella della Regione Abruzzo del 14 febbraio 1989 n. 15; la legge della Regione Umbria 23 gennaio 1997 n. 3 e la legge della Regione Puglia 11 febbraio 1999 n. 10. Queste ultime quattro leggi, peraltro, regolamentano le funzioni dei servizi sociali o istituiscono un consiglio regionale sui problemi dei minori, ma non un'autorità del tipo garante per l'infanzia e l'adolescenza, tant'è vero che la Regione Puglia ha istituito di recente il garante regionale dei diritti del minore con la legge 10 luglio 2006 n. 19. La Regione Basilicata ha approvato con la L. 17 aprile 1990 n. 15 una convenzione che affida la funzione ed il ruolo di difensore dell'infanzia al Comitato italiano per l'UNICEF. Due proposte di legge regionale erano state presentate nel 2001 e nel 2002 al Consiglio regionale della Sardegna, ma sono decadute.

2. Il contesto

Passando ora a esaminare l'evoluzione ricevuta nell'ultimo decennio dal quadro generale della tutela dei diritti dei minori, nella quale le attività del garante dovranno essere inserite, si deve rilevare che in questi anni l'attenzione alla tutela dei minori ha avuto un andamento alterno. Infatti, alla vera e propria fioritura di iniziative registrata nei primi anni, ha fatto poi seguito una fase di stallo, nel corso della quale coloro che erano più impegnati nel settore minorile sono stati costretti sulla difensiva, per evitare che i traguardi fino a quel momento realizzati fossero vanificati: ne è scaturita tuttavia anche una caduta della tensione morale e dell'impegno partecipativo, che avevano caratterizzato gli anni precedenti. Ed è anche a questa minore attenzione alla tutela dei minori, che si deve probabilmente l'attuale accen- tuarsi del disagio giovanile e la maggiore evidenza di alcuni problemi emergenti. È perciò opportuno soffermarsi brevemente su questo contesto, approfondendone le due diverse fasi sopra indicate.

2.1 L'evoluzione culturale dal 1996 al 2001

Approfondendo ora il discorso, è agevole cogliere che il quinquennio 1996-2001 è stato caratterizzato da una serie di sollecitazioni normative e operative dirette a realizzare, per lo più in modo indiretto, una tutela più efficace dei diritti dei minori.

Ricordo, in particolare, la legge 28 agosto 1997 n. 285, contenente disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza che, istituendo un fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha consentito la programmazione e realizzazione di interventi (a livello nazionale, regionale e locale) diretti a favorire una migliore qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando a tal fine l'ambiente più confacente, cioè la famiglia naturale, adottiva o affidataria in attuazione dei principi della Convenzione dei diritti del fanciullo.

Effetto di questa legge è stato, negli anni immediatamente successivi, il fiorire in tutta Italia di un gran numero di iniziative dal basso e di azioni positive per la promozione dei diritti dei minori: una vera e propria primavera della tutela dell'infanzia.

Altra decisiva spinta nella stessa direzione è venuta dalla legge 23 dicembre 1997 n. 451, che ha istituito la Commissione parlamentare per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia – che predispone ogni due anni il piano nazionale degli interventi per i soggetti in età evolutiva con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori – e il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia che, grazie allo slancio iniziale impressogli dal suo primo presidente, il compianto Alfredo Carlo Moro, ha saputo conquistare in breve una posizione di assoluto prestigio nell'ambito della formazione degli operatori minorili e nella diffusione della cultura dei diritti dell'infanzia sia in Italia che all'estero.

Sono queste le leggi e le istituzioni da cui sono derivati i cardini, su cui si è fondata la successiva diffusione anche a livello locale della cultura minorile. Ed è in questo clima che ha cominciato a proporsi la prospettiva di istituire il garante dei

diritti dei minori: un clima culturale che si è perpetuato fino alla legge di riforma dell'assistenza (legge 318/2000) e alla riforma dell'adozione (legge 149/2001). Nell'ambito di quest'ultima – vale la pena di ricordarlo – si è registrato quell'importante salto di qualità nella tutela dei minori, che è costituito dalla sancita chiusura degli istituti assistenziali, in relazione a cui merita di essere sottolineata la circostanza che sia stato nei mesi scorsi scongiurato il pericolo di proroghe, pur paventate, dirette a perpetuarne l'esistenza.

2.2 La minore attenzione alla tutela dei minori negli anni 2001-2006

A questo primo periodo tanto significativo ha fatto seguito il quinquennio 2001-2006, che ha segnato, invece, un deciso rallentamento nell'affermazione dei diritti dei minori.

Punto centrale di questo rallentamento è stato costituito dai disegni di legge del ministro Castelli, tesi a realizzare la riforma ordinamentale della giustizia minorile con l'abolizione dei tribunali per i minorenni e il trasferimento di ogni competenza alle sezioni-famiglia del tribunale ordinario.

Per qualche anno le migliori energie di associazioni, organismi vari e singoli operatori attenti ai diritti dei minori sono state interamente dedicate all'impegno, fortunatamente coronato da successo, di rintuzzare un tale attacco, che andava ben oltre i tribunali minorili e intendeva mettere in discussione il ruolo dei servizi sociopsicologici e, più in generale, le scelte di fondo della politica sociale fino a quel momento attuata.

Effetto di ciò è stata in generale una minore attenzione alla tutela dei diritti dell'infanzia. È noto, ad esempio, che per anni il Centro nazionale per l'infanzia è rimasto senza presidente, mentre le tante proposte di legge sul garante nazionale pendenti in Parlamento nella scorsa legislatura – dopo la costituzione, presso la Commissione per l'infanzia del Senato, di un comitato ristretto, che ha redatto un testo unificato, interrompendo però poi ogni attività senza più riunirsi – sono decadute per fine legislatura. In sostanza, anche tale rilevante iniziativa è rimasta priva di ogni effetto. Questo clima negativo ha influenzato anche il livello regionale della legislazione, tant'è che, come si è detto, solo pochissime Regioni hanno approvato leggi sul garante regionale.

Concludendo, quindi, si può dire che quel fermento di progetti e azioni che aveva caratterizzato il precedente quinquennio si è spento del tutto negli anni successivi.

2.3 L'accentuarsi del disagio minorile e l'emergere di nuove problematiche

Ritengo allora che non sia casuale che proprio in quest'ultimo periodo le manifestazioni di disagio e devianza minorile si siano andate accentuando.

Infatti, al precedente emergere della subcultura della mafiosità e alla criminalità dei minori stranieri, si sono venute aggiungendo nuove manifestazioni devianti: anzitutto quelle del "malessere del benessere" (evidenziate dagli omicidi in famiglia, dalle violenze gratuite e immotivate, dal lancio di pietre dai cavalcavia, ecc.), che hanno segnato l'ingresso dei figli del ceto medio nel mondo della devianza minorile,

in precedenza appannaggio esclusivo dei ragazzi dei ceti umili. Negli ultimi tempi poi anche il bullismo sta assumendo modalità di realizzazione tali (uso di videofonini per riprendere le fasi più significative delle aggressioni compiute, diffusione dei filmati su Internet, partecipazione sempre maggiore di giovani a quello che in qualche misura è inteso come uno spettacolo, sia pure di cattivo gusto; manifestazioni di compiacimento per tali condotte consistenti nel custodire i filmati realizzati per molti mesi) da indurre a ritenere che anche qui si stia passando da una dimensione occasionale ed episodica, caratteristica di questa devianza, a una nuova ulteriore subcultura trasversale tesa a proporre come nuovi valori sociali per una larga parte del mondo giovanile la prevaricazione sul più debole e la violenza.

Accanto a queste manifestazioni di disagio vanno poi emergendo altri bisogni minorili: sono quelli che riguardano le situazioni di abbandono di minori. Infatti stanno sempre più venendo in evidenza, accanto alle condizioni di totale abbandono, situazioni parzialmente diverse connesse a condizioni familiari di semibbandono, indicate anche come situazioni grigie (abbandono che matura progressivamente nel tempo, incapacità educative unite a legame affettivo), nelle quali si va proponendo con sempre maggiore decisione l'esigenza di affermare il diritto del minore alla famiglia anche con l'apertura a nuove forme di accoglienza. In risposta a queste situazioni già la giurisprudenza minorile è intervenuta, realizzando ulteriori forme di tutela: dalla pronuncia di adozioni legittimanti aperte, quando è necessario per il bambino mantenere rapporti personali con la famiglia di origine, all'utilizzazione dell'adozione in casi particolari, trasformando l'affidamento familiare *sine die* in adozione non legittimante, come avviene nell'esperienza dell'adozione mite.

Ma ciò non basta. Come ha rilevato l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia – nel documento del suo Consiglio direttivo approvato il 24 giugno 2006 –, è auspicabile un sollecito aggiornamento della legislazione in questo ambito, in modo da disciplinare meglio la questione della verifica, da parte dei servizi e della magistratura, di queste situazioni grigie; da ampliare l'adozione non legittimante di cui all'art. 44 lett. d) e ridiscutere le modalità di realizzazione dell'affidamento familiare, modificando la disciplina sul cognome, prevedendo espressamente la possibilità, in sede di adozione legittimante, di mantenere relazioni tra l'adottato e alcuni familiari di origine e disciplinando la convertibilità dell'adozione ex art. 44 legge 184/1983 in adozione legittimante, secondo lo schema dell'art. 79 della stessa legge.

2.4 La necessità di nuove risposte

Purtroppo le risposte che tendono a darsi a questi problemi, che sono reali, sono ispirate a stereotipi culturali tradizionali. Infatti, quanto alla tematica della devianza, la risposta più ricorrente è quella che chiede la riduzione a 12 anni dell'imputabilità minorile, mentre in materia di abbandono si registra il rifiuto aprioristico da parte di vari organismi e associazioni di volontariato di affrontare in modo serio e approfondito il discorso della ricerca di percorsi nuovi per rispondere a bisogni nuovi.

È quindi giunta l'ora di pensare a una svolta nel modo di affrontare questi temi: è cioè senz'altro auspicabile il ritorno a quella cultura della tutela dei diritti dei minori che ha caratterizzato la metà degli anni Novanta con la ripresa di una stagione di riforme discusse e partecipate, che consentano di affrontare i problemi più urgenti in modo adeguato e privo di stereotipi culturali.

È in questa prospettiva che la scelta politica di affrontare con decisione il tema del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza può costituire il primo deciso segnale di forte cambiamento e un buon viatico per la ripresa di un modo finalmente diverso di affrontare le tematiche minorili nel loro complesso.

3. La struttura organica dell'ufficio

Per individuare, a questo punto, i più significativi profili di più ampia tutela che l'introduzione della figura del garante potrà assicurare ai minorenni e per studiarne l'autorevolezza e l'incisività dell'intervento, è opportuno affrontare il problema della struttura organizzativa e del ruolo che l'ufficio del garante deve essere chiamato a svolgere. La prospettiva che ne scaturisce è quella funzionale alla realizzazione di quel rilancio dei fini di promozione dei diritti dei minori e di loro tutela, che costituisce la ragione stessa della sua istituzione.

E un importante contributo al riguardo si trae senz'altro dalla ricca documentazione, che si è occupata del tema sia a livello della normativa internazionale e regionale sia a livello di alcune prestigiose associazioni culturali.

Dalla Convenzione ONU del 1989 sui diritti dei minori, al documento conclusivo della sessione speciale dell'Assemblea generale della Nazioni unite dedicata all'infanzia (New York 8-10 maggio 2002), dalle risoluzioni e raccomandazioni degli organismi europei (in particolare la risoluzione A3-0172/92 dell'8 luglio 2002 del Parlamento europeo e la raccomandazione 1286 datata 24 gennaio 1996 del Consiglio d'Europa) alla Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, dalle leggi nazionali dei numerosi Paesi che hanno già da tempo costituito l'Ufficio del garante per l'infanzia (strutturandolo in modo articolato sulla base della propria esperienza e preferenza), alle proposte di legge nazionali presentate in Parlamento sia nella scorsa che in questa legislatura, fino alle esperienze regionali, da tutto questo quadro di disposizioni normative e di attività svolte emergono tanti spunti e argomenti di riflessione che non possono essere ignorati.

A questo materiale vanno aggiunti come punti di riferimento significativi anche alcuni documenti provenienti da organismi diversi e in particolare: quello approvato il 16 marzo 2004 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; la bozza preliminare per un disegno di legge sul garante curato dall'UNICEF Italia, il testo datato 3 luglio 2003 del Gruppo di studio costituito dall'Accademia dei Lincei e dell'UNICEF presieduto da Giovanni Conso; il documento comune sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvato nel settembre 2006 dai pubblici tutori-garanti dei minori di Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Marche.

4. I principali profili di discussione

Nell'analisi dei temi da esaminare per delineare la struttura organica più adeguata dell'Ufficio del garante vanno distinti alcuni profili che non presentano alcuna problematicità e trovano risposte sostanzialmente comuni nelle proposte di legge e nei documenti citati: si tratta della determinazione delle modalità di nomina del garante e della durata del mandato; delle risorse; dell'individuazione dei requisiti necessari per la nomina, dei casi d'incompatibilità e di quelli che impongono la revoca dell'incarico.

Vi sono poi altri profili strutturali più complessi che meritano un maggiore approfondimento: quelli che riguardano la denominazione dell'ufficio, le modalità di proposizione dell'iniziativa legislativa, la definizione del rapporto di autonomia rispetto ai poteri dello Stato e delle Regioni; l'articolazione territoriale; le funzioni del garante; le garanzie di pluralismo; il rapporto con l'associazionismo e la partecipazione dei bambini, la conferenza nazionale dei garanti.

Nel trattare questi temi, farò riferimento non solo ai progetti di legge attualmente pendenti in Parlamento, ma anche a quelli presentati nel corso della precedente legislatura, poiché – essendo l'attuale legislatura ancora nella fase iniziale – è probabile che non poche delle proposte di legge presentate nella scorsa legislatura vengano riproposte in questa.

4.1 Denominazione dell'Ufficio e modalità di presentazione dell'iniziativa legislativa

In relazione alla questione relativa alla denominazione dell'Ufficio, si deve prendere atto della tendenza a preferire l'uso del termine “garante” piuttosto che quello di “pubblico tutore” o “difensore civico del minore” per definire la nuova figura. Va peraltro sottolineato che sia nei progetti di legge nazionali già indicati sia nelle leggi regionali i termini “garante del minore” – ddl C315 del 2001; C5135 del 2004, C1436 del 2006; ddl C3667 del 2003; ddl C1557 del 2006; legge Regione Marche del 15 ottobre 2002, n. 18; legge Regione Lazio del 28 ottobre 2002 n. 38 – “difensore civico del minore o dell'infanzia” – ddl C695, C818 e C1228 del 2001 – e “pubblico tutore” – ddl C1999 del 2001 e ddl C697 del 2005; Legge Regione Veneto del 9 agosto 1988, n. 423 –, sono usati indifferentemente per riferirsi allo stesso organismo da istituire, le cui funzioni sono articolate nell'identico modo indipendentemente dal termine utilizzato per designarlo. In sostanza, la recente preferenza per il termine “garante” è frutto solo di un'evoluzione culturale di carattere teorico, tendente a evidenziare maggiormente il ruolo specifico di garanzia dei diritti che alla nuova figura si intende attribuire, senza che a essa corrisponda alcuna sostanziale diversità di funzioni o di ruolo.

Quanto poi al secondo profilo relativo alle modalità di formulazione della relativa proposta di legge, il Documento del 16 marzo 2004 dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suggerisce che l'istituzione dell'Ufficio del garante avvenga con un disegno di legge di iniziativa governativa, poiché è noto che nella terza parte del Piano nazionale d'azione 2003-2004, al punto 2.9, era già inequivoco-

cabilmente indicato l'impegno del governo di istituire tale ufficio, «in maniera conforme ai principi sanciti nell'impegno 31 del Documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia e dalla risoluzione del Parlamento europeo A3-0172/92 del 08/07/92 e alle osservazioni della Commissione parlamentare per l'infanzia nella relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità il 17/12/2002 e trasmessa alle Camere». Ritengo che questi rilievi siano tuttora validi e che la presentazione di un disegno di legge governativo attribuirebbe maggiore autorevolezza all'iniziativa.

4.2 L'articolazione territoriale

Punto qualificante da considerare ora è quello relativo al modello organizzativo che si ritiene preferibile tra i tre conosciuti: garante nazionale senza istituzione di garanti regionali; garanti regionali senza l'istituzione del garante nazionale; garante nazionale e garanti regionali insieme. Le esperienze in precedenza citate propongono tutte le soluzioni accennate⁶.

Ma l'orientamento che si va delineando come il preferito è quello intermedio, poiché si ritiene indispensabile l'istituzione non solo del garante nazionale, ma anche quella dei garanti regionali. Ritengo di dover condividere tale orientamento perché integra l'esigenza di realizzare la presenza del garante in tutto il territorio nazionale con quella di ottenere il risultato che il garante (soprattutto a livello regionale) sia espressione efficace dei bisogni provenienti dal basso.

Per quanto riguarda il garante nazionale, sono state individuate competenze specifiche – quali la cooperazione con organismi internazionali, le attività dirette a promuovere l'armonizzazione della legge nazionale a quelle internazionali, il potere formulare pareri in relazione alle competenze nazionali in materia d'infanzia, il coordinamento dei garanti regionali con la presidenza della conferenza nazionale dei garanti, quella di redigere la relazione annuale sulla condizione dei minori – che mal si conciliano con il ruolo del garante regionale, mentre ben rientrano senza dubbio nell'ambito di funzioni di carattere nazionale.

D'altro canto, sono state individuate funzioni (quali quella di vigilanza e quella di rappresentanza) che sono impossibili da realizzare a livello nazionale, mentre potrebbero essere realizzate dal garante regionale.

Vi sono, infine, compiti che possono essere espletati senza difficoltà sia dal garante nazionale che da quelli regionali. La proposta che viene quindi avanzata è quella di procedere alla formulazione di un disegno di legge governativo diretto a istituire il garante nazionale per l'infanzia.

Tuttavia, poiché ritengo necessario che, in relazione ai garanti regionali, venga emanata una legge nazionale di indirizzo, che individui le loro funzioni, i parametri di valutazione dei diritti da tutelare e che indichi i poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni, mi sembra opportuno che la stessa legge nazio-

⁶ In deroga al generale orientamento delle altre, il ddl C697 del 15 maggio 2006 d'iniziativa del deputato Pisicchio prevede l'istituzione di un pubblico tutore dell'infanzia presso ogni provincia con elezione da parte del Consiglio provinciale.

nale debba sia istituire l'Ufficio del garante nazionale sia contenere anche gli indirizzi essenziali relativi a ruolo e funzioni dei garanti regionali, in modo da agevolare l'armonizzazione preventiva delle leggi regionali che li istituiranno.

Merita a questo proposito di essere ribadita la necessità che la figura del garante sia delineata nella futura legge come profondamente radicata nella realtà territoriale in cui opera. Perciò è quanto mai opportuno che il più ampio spazio venga riconosciuto al ruolo e alle funzioni dei garanti regionali, mentre al garante nazionale dovranno essere assegnate solo le competenze assolutamente indispensabili nella prospettiva logica di ruolo residuale.

L'esigenza che le Regioni istituiscano sollecitamente gli uffici dei garanti induce a suggerire – sull'esempio di quanto fa la proposta di legge C695 del 2001 d'iniziativa della deputata Livia Turco, all'art. 15, l'inserimento nella istituenda legge nazionale di una disposizione che attribuisca al Governo poteri sostitutivi nel caso in cui una o più Regioni risultino inadempienti nell'approvazione della legge istitutiva del garante regionale alla scadenza di un termine prefissato.

Concludendo su questo punto, è opportuno che la legge da proporre proceda all'istituzione del garante nazionale, indicando le peculiarità che devono caratterizzarne il ruolo, ma indichi anche i binari che dovranno ispirare le legislazioni regionali nell'istituzione del garante regionale.

4.3 L'autonomia rispetto ai poteri dello Stato e delle Regioni

Le indicazioni pacificamente desumibili da tutta la documentazione internazionale e nazionale sono unanimi nell'esigere che il garante per l'infanzia debba essere un organismo autonomo e indipendente. Ciò comporta altrettanto pacificamente che egli debba essere delineato dalla legge come figura esterna rispetto al potere esecutivo (l'unico dal quale potrebbe in realtà determinarsi una dipendenza per varie ragioni, tra cui la principale è che tale potere è chiamato a erogare i fondi necessari per l'esistenza e la sopravvivenza stessa del garante).

In proposito la Relazione del 24 giugno 2003 della Commissione parlamentare per l'infanzia rileva che otto Regioni italiane hanno realizzato organismi che – pre-scindendo dalla denominazione – si occupano dei diritti dell'infanzia. Di esse, quattro (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Marche) sono strutturate in modo da essere indipendenti; mentre altre quattro (Abruzzo, Piemonte, Umbria e Puglia) non hanno una tale caratteristica. Ma a ben vedere in queste ultime quattro Regioni non si è voluto affatto istituire l'Ufficio del garante dell'infanzia, ma solo articolare in modo diverso l'attività degli organi di governo di ciascuna di tali Regioni, tant'è che – come già si è rilevato – quando la Regione Puglia ha ritenuto di istituire il garante regionale per l'infanzia lo ha fatto con una nuova legge, la LR 19/2006, che espressamente vi fa riferimento. Questo rilievo consente di concludere che i casi segnalati dalla Commissione parlamentare non possono essere addotti ad esempio del modello del garante come figura “interna” all'amministrazione. Si deve quindi affermare che peculiarità specifica del garante è *sempre* la sua indipendenza da ogni potere, il suo essere una figura “esterna” rispetto a loro. In sostanza, il garante o è indipendente oppure non è.

4.4 La composizione monocratica

Quanto poi alla composizione dell’Ufficio, le proposte di legge formulate sono concordi nel delineare il garante come organo monocratico, ciò talora non è specificato, ma si desume indirettamente da altri elementi: nomina, indennità dovuta, incompatibilità.

Si tratta di un indirizzo da condividere, anche se va segnalata la necessità che siano assicurate garanzie di pluralismo, risultato che si può ottenere affiancando il garante sia nazionale che regionale con un organismo a carattere consultivo composto da forze sociali e rappresentanti delle associazioni di volontariato, integrato da una componente fissa di minorenni, che faccia parte stabilmente in condizioni di parità con gli altri membri. Su questo punto si tornerà tra breve.

4.5 Le funzioni e la loro articolazione tra garante nazionale e garanti regionali: una norma transitoria

Quanto alle funzioni da attribuire al garante, i punti più importanti sono costituiti dalla loro individuazione e dall’assunzione di un criterio valido per operare – in relazione alle funzioni ritenute di comune competenza tra garante nazionale e garanti regionali – l’assegnazione delle medesime al livello nazionale o a quello locale.

4.5.1 Le aree dell’intervento del garante

In relazione al primo punto è interessante l’osservazione contenuta nella Relazione del 24 giugno 2003 della Commissione bicamerale per l’infanzia, che rileva: «per quanto riguarda le funzioni, i progetti di legge attribuiscono al garante svariati compiti, che possono essere essenzialmente ricondotti a quattro aree tematiche. Si tratta di 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), funzioni relative alla produzione delle regole finalizzate a segnalare al Governo l’adozione di opportuni interventi, anche normativi, funzioni relative allo svolgimento di attività amministrative (segnalare alla pubblica amministrazione i fattori di rischio; intervenire nei procedimenti amministrativi; prendere visione e impugnare atti amministrativi relativi ai minori), funzioni concernenti il profilo giudiziario (trasmettere denunce all’autorità giudiziaria; intervenire in giudizio per rappresentare il minore e per tutelarne gli interessi)».

Nell’ambito di questa individuazione di aree tematiche, meritano, in particolare, di essere segnalate come importanti le seguenti:

- la necessità di assicurare la tutela di bisogni collettivi che risultano più specificamente alla tutela dei minori (dalla programmazione urbanistica di spazi verdi a parchi gioco, a piste ciclabili in città; all’inquinamento derivante da fabbriche o traffico soprattutto nei pressi delle scuole al mancato rispetto delle leggi sui manifesti pubblicitari; alla violazione di leggi a tutela di minori da parte di emittenti televisive o radiofoniche);

- l'esigenza di rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di minori derivanti non dalla condotta dei genitori o parenti (che è di competenza del giudice), ma da altri soggetti (comunità assistenziali, scuole, pubblica amministrazione in genere, affidamenti familiari, ecc.);
- la preparazione e l'aggiornamento di tutori e curatori speciali, che possono essere nominati per i minori figli di genitori decaduti dalla potestà o in conflitto d'interessi con il figlio;
- l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 12 della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori e dall'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia;
- l'esame di denunce, segnalazioni, reclami relativi a violazioni dei diritti dei minori e attribuzione dei poteri di indagine e di ispezione in relazione a tali violazioni di cui abbia comunque conoscenza;
- l'attività di sensibilizzazione e promozione dei diritti dei minori nelle scuole, università e in ogni altra sede utile;
- il potere di rivolgere agli organi competenti (nazionali o locali) raccomandazioni, proposte, rapporti e di essere consultato da tali organi in relazione a iniziative riguardanti la materia minorile;
- la possibilità di promuovere e diffondere la mediazione in ogni sua forma con corsi di formazione e con azione di sensibilizzazione.

4.5.2 La ripartizione delle funzioni tra garante nazionale e garanti regionali

Senza entrare nel merito di una precisa individuazione e distinzione delle rispettive competenze, che vari documenti esaminati effettuano e che nella sostanza condivido per le ragioni che esporrò in seguito, ritengo che criterio discriminante tra i compiti spettanti al garante nazionale e quelli dei garanti regionali (in relazione ai temi attribuiti dalla legge alla competenza di entrambi tali organi) debba essere quello della rilevanza nazionale e locale dell'interesse, la cui tutela viene richiesta al garante⁷.

A questo proposito penso che la conferenza nazionale dei garanti, di cui si tratterà tra breve, potrà svolgere oltre che un generico ruolo di coordinamento anche quello di affermazione di principi giurisprudenziali che orientino i garanti in materia di competenza e che possano essere utili anche per futuri casi analoghi. A tal fine si ritiene che in caso di necessità anche un solo garante possa chiedere e ottenere in tempi brevi la fissazione di una riunione della conferenza nazionale dei garanti, quando si tratti di decidere questioni urgenti di competenza.

4.5.3 Una norma transitoria

Tenuto peraltro conto del fatto che allo stato attuale sono molto poche le Regioni che hanno istituito l'Ufficio del garante regionale, ritengo utile che venga pro-

⁷ Il documento, datato settembre 2006, dei tre pubblici tutori/garanti regionali di Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Marche afferma che «la legge istituita, nell'osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, deve individuare le funzioni essenziali di tale istituto, senza esercitarsi nell'elencazione di possibili attività e programmi».

posta una norma transitoria, la quale preveda che fino all'istituzione nella relativa Regione dell'Ufficio del garante regionale, le attività di competenza del medesimo vengano svolte dal garante nazionale a mezzo di uno o più suoi delegati.

4.6 Nomina del garante e durata dell'incarico

La nomina del garante dovrà essere effettuata da organi rappresentativi. Per quanto riguarda quello nazionale potrebbe trattarsi di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle due Camere, mentre per quello regionale la legge emananda potrà stabilire che la nomina sia effettuata secondo le modalità indicate dalle leggi regionali che dovranno tuttavia assicurarne indipendenza e imparzialità⁸.

La durata dell'incarico può essere fissata in quattro anni con possibilità di rinnovo per una sola volta.

Per quanto riguarda il garante regionale è opportuno anche prevedere un'organizzazione articolata dell'Ufficio con eventuali sedi decentrate, affidate a delegati del garante regionale, il cui numero e i cui requisiti saranno anch'essi indicati dalla legge regionale.

È opportuno che anche per il garante nazionale sia prevista la possibilità di nomina di suoi delegati, senza per altro alcuna distribuzione territoriale.

Concludendo su questo punto, è da escludere che il garante nazionale possa disporre di una rete di suoi uffici decentrati in tutta Italia. Una tale facoltà di distribuzione territoriale deve rientrare, invece, negli spazi attribuiti ai garanti regionali, i quali avranno sede nel capoluogo della regione e uffici decentrati nel territorio (secondo una strutturazione articolata dalla legge regionale), facenti capo a delegati del garante regionale. Una tale scelta è motivata – come si è detto innanzi – dall'esigenza che l'Ufficio del garante risulti il più possibile espressione del territorio in cui opera più che emanazione dello Stato.

4.7 Requisiti e incompatibilità

I requisiti del garante sia nazionale che regionale dovranno essere quelli di una comprovata competenza ed esperienza in materia di famiglia e minori, oltre agli altri indicati dalle rispettive leggi. Anche le incompatibilità dovranno essere determinate dalle rispettive leggi per il garante nazionale e per quelli regionali. Tra le altre potranno essere indicate quella con ogni lavoro autonomo o subordinato, con cariche elettive o in partiti politici. Dovrà essere assicurata ai garanti (sia nazionale che regionali) una equa indennità.

⁸ A questo proposito, si è fatto riferimento a una disposizione del disegno di legge governativo sulla giustizia minorile del 24 marzo 1986 (art. 96) che sotto la rubrica “rinvio a leggi regionali”, prevede che «Le regioni determineranno con apposite leggi l'organizzazione, le modalità di funzionamento e la dotazione, in strutture, personale e fondi, degli uffici del pubblico tutore e l'entità del compenso da attribuire alle persone nominate. Le disposizioni della presente legge si applicano sull'intero territorio nazionale, fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano».

4.8 Il personale, la sede, le risorse

L'organizzazione degli uffici, la sede, la determinazione delle sedi decentrate del garante regionale, la composizione del personale e i relativi requisiti dovranno essere determinati rispettivamente dalla legge nazionale e da quelle regionali, che dovranno assicurare equi trattamenti economici e giuridici.

5. Garanzie di pluralismo e rapporti con l'associazionismo

Ritengo utile per il garante un coordinamento organico con le forze sociali e con l'associazionismo, che potrebbe essere realizzato, eventualmente ipotizzando un collegamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia. Va anche considerata l'opportunità della partecipazione di bambini allo svolgimento delle attività sia del garante nazionale che di quelli regionali.

Illustrando più diffusamente questo concetto, va ribadita in ogni caso la necessità che la legge preveda l'istituzione di un organismo di carattere consultivo, del quale facciano parte le forze sociali e le espressioni più autorevoli del volontariato. Potrà essere prevista l'approvazione successiva di un regolamento che disciplini la composizione e l'attività di tale organismo a livello nazionale, mentre le leggi regionali potranno prevedere analoga disciplina regolamentare a livello locale.

Inoltre, è opportuno a questo proposito spendere qualche parola in più in ordine alla già auspicata partecipazione di minorenni alle attività sia del garante nazionale che dei garanti regionali. Occorre tener presente che molteplici esperienze realizzate (da quelle dei consigli comunali dei ragazzi fino alla partecipazione di minorenni alla Sessione ONU svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002) hanno ormai dimostrato ampiamente che è necessario passare finalmente dalla fase puramente declamatoria e formale in ordine alla presenza e al ruolo direttamente svolto dai minorenni a tutela dei loro diritti ad altra di intervento effettivo e sostanziale.

Si tratta – pur con tutte le necessarie cautele – di convincersi che si deve cominciare a studiare il problema dei diritti dei minori nella concreta attuazione in rapporto ai diritti degli adulti secondo una logica analoga a quella della dimensione emancipativa del rapporto uomo-donna, che ha portato tra l'altro all'istituzione del Ministero delle pari opportunità. Se si accetta questa prospettiva, non c'è dubbio che sede più opportuna per riconoscere per la prima volta (ove si prescinda dalle tradizionali attività del mondo della scuola) ai minorenni un piccolo spazio per la tutela dei loro diritti debba essere proprio quello dell'Ufficio del garante⁹.

⁹ L'argomento è affrontato in modo puntuale nel Documento del 16 marzo 2004 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, riportato integralmente in evidenza nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

6. La conferenza nazionale dei garanti dei diritti dei minori

Un'attenzione importante merita, infine, la conferenza nazionale dei garanti dei diritti dei minori. Ritengo di dover attribuire particolare rilevanza a tale organismo, sull'esempio di quanto propone il gruppo di studio Accademia dei Lincei - UNICEF Italia nel suo documento datato 3 luglio 2003. Della conferenza nazionale, presieduta dal garante nazionale, devono far parte tutti i garanti regionali. Compito della conferenza sarà il coordinamento tra le attività degli uffici dei garanti regionali tra loro e nei rapporti con il garante nazionale. A tale fine la conferenza deciderà sulle questioni di competenza che dovessero insorgere tra i garanti ed esprimerà parere consultivo non vincolante su ogni questione che il garante nazionale o ciascun garante regionale riterrà di sottoporre. Individuerà, inoltre, le linee generali utili per individuare i criteri di tutela e attuazione dei diritti dei minori. Eseguirà il censimento delle risorse istituzionali e del volontariato; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento e il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali. Individuerà forme di collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e con la Commissione parlamentare per l'infanzia; usufruirà, previe intese con il Ministero degli affari sociali, delle attività svolte dal Centro nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Collaborerà infine alla redazione del rapporto generale annuale sulle attività svolte e sulle politiche di protezione dei minori che verrà presentato al Parlamento dal garante nazionale.

7. Il garante nel sistema degli organismi di promozione e tutela dei diritti dei minori

Traendo ora spunto dalle considerazioni sin qui svolte, si possono individuare gli orientamenti di massima verso cui il legislatore italiano tende a muoversi. La scelta operata negli anni scorsi per promuovere i diritti dei minori è stata quella d'istituire o agevolare l'istituzione di una serie di organismi nazionali o regionali (Commissione parlamentare per l'infanzia, Osservatorio nazionale e Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, osservatori regionali e centri regionali di documentazione che tutti devono coesistere nella stessa realtà¹⁰) che si sono proposti un tale scopo, operando in varie direzioni e secondo prospettive diverse, ma coordinate tra loro. In questa logica si pone anche l'istituzione del garante del minore che non è quindi, secondo il complessivo progetto normativo analizzato, un'istituzione isolata, ma va inquadrata nell'ambito della suddetta serie d'istituzioni nazionali e/o regionali. Va poi aggiunto che nell'ambito di questo "sistema" il ruolo del garante a livello regionale si va indubbiamente affermando in modo significativo per sua vivacità e autorevolezza, al punto da indurre nel convincimento che la tutela dei minori nelle regioni, in cui è istituito il garante, si realizzi in modo

¹⁰ Di sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza parla il già citato Documento comune dei Pubblici tutori dei minori di Veneto e Friuli-Venezia Giulia e del Garante dell'infanzia delle Marche, approvato nel settembre 2006.

più efficace che nelle altre. A confermare tale convincimento sono sia i documenti da loro redatti sia la ricca documentazione che essi fanno circolare e che va dagli elaborati relativi agli approfonditi studi redatti, ai riferimenti a corsi di formazione, ai collegamenti con le università per iniziative qualificanti, ai ricorrenti incontri con il mondo della scuola.

Partendo ora da questi rilievi e da queste considerazioni e ampliando il discorso al garante tout court, senza operare distinzioni tra garante nazionale e regionale, ma considerando in modo complessivo questa figura, si può passare ad analizzare l'altra faccia della medaglia del rapporto tra garante da un lato e potere esecutivo (nazionale e regionale) e potere giudiziario dall'altro. A studiare cioè non più il modo in cui il garante debba vedere rispettati e difesi i suoi spazi d'intervento rispetto a tali poteri, cosa che, come si è detto, viene assicurata dal riconoscimento della sua piena autonomia rispetto a tali poteri; ma, all'opposto, il modo in cui sia possibile che egli incida sugli altri poteri per influenzarne l'attività, sempre nella prospettiva di realizzare una più ampia tutela dei diritti dei minori.

7.1 I più significativi compiti del garante tra potere esecutivo e potere giudiziario

Proprio per cogliere in modo più netto in quali spazi il garante si inserisca e come la sua attività si collochi tra potere esecutivo e potere giudiziario, è utile accennare brevemente ad alcune funzioni attribuitegli (già indicate) e sottolineare quelle che più si avvicinano ai compiti dello Stato e delle Regioni e quelle invece più affini alle funzioni giurisdizionali.

Tra le prime va indubbiamente collocato come notevolmente qualificante il generale compito di vigilanza sull'applicazione della Convenzione ONU e di quella di Strasburgo, che da solo sarebbe sufficiente a esaurire l'argomento data la sua ampiezza. Accanto a questo vanno richiamati: a) per il garante nazionale, la prevista redazione del rapporto generale annuale sulle politiche di protezione dei minori, che va presentato alle Camere e che deve ricevere adeguata pubblicità; la formulazione di linee di indirizzo per il coordinamento dell'attività di tutti gli organismi che operano in questo settore; la possibilità di adottare iniziative anche legislative nell'ambito della tutela dei minori; b) per i garanti regionali, il collegamento con la Regione di appartenenza, ruolo che va dalla espressione di pareri su atti normativi e di indirizzo richiestegli dalla Regione e dagli enti locali, alla formulazione di proposte, alla relazione annuale con cui il garante riferisce al Consiglio regionale sull'attività svolta, corredandola di suggerimenti e indicazioni e accompagnandola con una relazione esplicativa. È talora prevista anche una conferenza regionale triennale per l'infanzia e l'adolescenza, che faccia il punto sullo stato dell'arte. Tali forme di coordinamento sono significative per cogliere l'evoluzione tendenziale, che sta ricevendo la gestione politica della legislazione sociale in Italia.

Sono, invece, più affini alle funzioni giurisdizionali e, comunque, dirette a rendere più efficace l'esercizio delle medesime alcune specifiche, ma qualificanti: a) quelle riguardanti la diretta tutela di singoli minori in difficoltà, con la previsione di segnalazioni per interventi giudiziari e/o assistenziali; di interventi in procedi-

menti amministrativi e la raccomandazione di specifici provvedimenti richiesti ad altri organismi; b) quelle funzionali allo stesso scopo e tendenti a formare tutori e curatori per i minori; a promuovere iniziative contro l'abuso all'infanzia e, più in generale, a diffondere la conoscenza dei diritti dell'infanzia; a procedere alla raccolta di dati in materia; a vigilare sulle attività (o inerzia) di strutture sanitarie, sociali e socioassistenziali; a vigilare sulla programmazione televisiva, a promuovere una migliore qualità della vita in relazione all'ambiente, in cui i minori vivono, anche con specifico riferimento ai minori stranieri non accompagnati; c) quelle relative alla promozione della mediazione in tutte le sue forme (familiare, scolastica, penale, interculturale, ecc.), la sua presenza tra i compiti del garante si desume anche indirettamente dal fatto che egli è chiamato a vigilare sulle convenzioni internazionali che vi fanno specifico riferimento, oltre che dai diretti riferimenti operati da varie proposte di legge.

7.2 Il ruolo del garante rispetto al potere legislativo ed esecutivo

Analizzando ora quale ricaduta le funzioni attribuite e il ruolo del garante del minore siano destinate ad avere nel modo di realizzare le politiche sociali minorili sia in ambito nazionale che locale, la mia netta sensazione è che esse possano incidere in modo decisivo sul modo di attuarle, modificandole profondamente. Infatti, i garanti sono chiamati a realizzare in modo molto più efficace di quanto non avvenga ora uno stretto collegamento tra bisogni minorili espressi dal territorio e potere di decisione (nazionale e/o regionale). Ciò significa che si sta puntando a operare una trasformazione profonda; che si sta ormai abbandonando la concezione di stampo ottocentesco del fare politica sociale per atti formali – concezione statica e burocratica che distingueva tra la legge e la sua attuazione pratica, non raramente inadeguata e carente – per passare a quella dinamica e moderna, che si è andata delineando a partire dalla legge 285/1997 e che comporta il procedere, avendo ben presenti gli specifici bisogni minorili segnalati e mirando a dare concrete risposte a loro con successiva verifica degli effetti.

In sostanza, la funzione operativa concreta che negli anni scorsi hanno avuto la formulazione e realizzazione dei progetti proposti in attuazione della citata legge 285/1997, tende ora a essere sostituita dal contributo offerto dai garanti con i loro pareri, delle loro periodiche relazioni alle Camere e alle Regioni, dalle ripetute conferenze regionali. In tal modo potrà essere segnato il passaggio definitivo a questo nuovo modo di fare politica sociale che superando, come si è detto, l'idea di una tutela formale dei diritti dei minori (più conclamata che realizzata) punti a una loro protezione effettiva e valutata nell'ambito dello specifico contesto in cui si deve realizzare.

7.3 Il ruolo del garante rispetto al potere giudiziario

Più complesso è il discorso relativo al rapporto garante-potere giudiziario. Va, infatti, anzitutto ricordato che in Italia la tutela giudiziaria dei diritti dei minori è ancora inadeguata e insufficiente. Per avere conferma di questo assunto basta ricor-

dare che il tribunale per i minorenni è stato riconosciuto finalmente come giudice naturale del minore, grazie al decisivo intervento effettuato dalla Corte costituzionale con la sentenza 222/1983, la cui decisione è stata ribadita poi dall'art. 3 del DPR 448/1988. Ma questo riconoscimento è tuttora limitato alla sola sfera degli interventi penali.

Nell'ambito civile, invece, esiste tuttora la frammentazione delle competenze tra molteplici uffici giudiziari e la regola generale è che, in assenza di un'esplicita indicazione normativa, giudice naturale del minore è il tribunale ordinario (art. 38, 2° comma, Disp. Att. Cod. civ.) e non quello minorile. Questo vuol dire, per sottolineare una sola carenza, che una larga parte di tali attività viene svolta da giudici privi della necessaria specializzazione. D'altro canto, anche un'importante Convenzione internazionale come quella di Strasburgo è rimasta sostanzialmente inattuata in Italia, poiché la sua ratifica è limitata a pochi e scarsamente significativi procedimenti. E ciò conferma che il discorso di realizzare un'organica tutela giudiziaria dei diritti dei minori è ancora ben lontana. Non a caso l'UNICEF si è resa promotrice di una petizione per una più estesa applicazione di questa Convenzione¹¹. Non c'è dubbio perciò che l'istituzione del garante del minore debba andare di pari passo con l'auspicata riforma della giustizia minorile e familiare, che risolva definitivamente il problema ordinamentale descritto.

Alle difficoltà delineate della giurisdizione va poi aggiunta quella costituita dal rischio che una non ben definita delimitazione dei confini delle competenze del garante rispetto a quelle del giudice possa essere causa di duplicazioni di competenze e, in ultima analisi, di grande confusione. È quindi quanto mai opportuno individuare un criterio distintivo tra tali competenze che scongiuri il pericolo indicato.

A questo proposito, va rilevato che il già citato Documento comune dei tre pubblici tutori-garanti regionali del settembre 2006 propone una ripartizione di competenze di carattere non quantitativo ma qualitativo, suggerendo che la competenza del garante in rapporto alle singole vicende sia vista come la valorizzazione di forme pregiurisdizionali (da ascrivere al garante, quale autorità di persuasione) per prevenire e comporre i conflitti in cui sono implicati i minori e per evitare l'insorgere di procedimenti giudiziari, che coinvolgono i minori. In sostanza, in rapporto al ruolo del giudice che, seguendo i principi del giusto processo, non potrà non vedere accentuata la sua terzietà, la figura del garante, ispirata a un diritto mite e con funzione dialogante di persuasione, troverebbe una collocazione, che viene ritenuta "opportuna, adeguata e pertinente". Non sarebbe quindi neppure necessaria la dettagliata indicazione delle possibili attività di competenza dello stesso garante, che molte proposte di legge effettuano, perché la differenza tra le due figure istituzionali (giudice e garante) avrebbe, come si è detto, una valenza qualitativa e non quantitativa.

¹¹ Si tratta appunto della *Petizione per una più estesa applicazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori nell'ordinamento giuridico italiano*, documento curato e diffuso per iniziativa di UNICEF-Italia in occasione del convegno *La parola ai bambini* (Firenze, 29 aprile 2004). Il testo è pubblicato in «Mediares», n. 3/2004, p. 196 e segg.

Un tale criterio di ripartizione di competenze garante-giudice induce tuttavia a perplessità. Anzitutto, infatti, il fine di evitare procedimenti giudiziari che coinvolgano minori è previsto dalla Convenzione di Strasburgo (art. 13) come argomento per incoraggiare l'attuazione della mediazione e di ogni altro metodo di risoluzione di conflitti, non per creare una generale competenza del garante, che dovrebbe precedere quella del giudice del minore e della famiglia. In sostanza, il fine di evitare procedimenti giudiziari deve essere realizzato dal garante per incrementare la realizzazione di servizi di mediazione sul territorio e per inviarvi, ogni volta che ciò sia possibile, i casi di conflitto interpersonale in modo che il conflitto stesso possa essere superato prima che raggiunga la competenza giurisdizionale; non certo per proporsi egli stesso come mediatore o per creare per sé un duplicato di competenza avente carattere paragiudiziario.

Né può essere argomento valido per sostenere questa tesi creare una specie di iato tra il ruolo del giudice – visto nella sua distaccata posizione di terzo giudicante – e quello del garante, che sarebbe capace di “declinare le sue funzioni in modo sussidiario, amichevole, persuasivo e dialogante”, perché ciò non è. Da un lato, infatti, il nuovo art. 155 *sexties* cc prevede che il giudice, oltre a procedere al tentativo di conciliazione – da tempo obbligatoriamente sancito dall'art. 708 cod. proc. civ. in occasione dell'udienza di comparizione dei coniugi separandi – possa sospendere la decisione più importante, quella relativa all'affidamento dei figli, per fare ricorso alla mediazione al fine di favorire il superamento del conflitto e ciò vuol dire che la legge attribuisce al giudice anche la funzione di cercare soluzioni concordate, frutto dell'esercizio della giurisdizione di conciliazione.

Ma vi è di più. È noto infatti che la riflessione culturale dei magistrati per i minorenni è da tempo orientata a intendere l'esercizio della propria giurisdizione come giurisdizione mite¹², diretta, ogni volta che ciò sia possibile, a ottenere il consenso e la collaborazione delle persone coinvolte, minore compreso. La terzietà del giudice, in sostanza, non vuol dire che egli debba essere freddo e distaccato, ma solo che deve essere equanime rispetto alle parti, rispettando le regole del contraddittorio.

Alla luce delle considerazioni che precedono e sulla base dei rilievi svolti, ritengo preferibile, anche per evitare rischi di duplicazioni di competenza e confusione dei ruoli, adottare, come criterio di ripartizione delle competenze, quello scelto dalla maggior parte delle proposte di legge e dai documenti degli autorevoli organismi citati all'inizio di questo discorso con una dettagliata articolazione delle competenze del garante. Certo l'articolazione normativa non risulterà molto elegante, ma ne

¹² Punto di riferimento principale di questa linea culturale è costituito dal documento approvato il 24 giugno 2006 dal direttivo dell'AIMMF che, dopo aver ricordato che «Da qualche anno è in corso un dibattito sull'adozione e sull'affidamento familiare che ha comportato da un lato la ricerca di nuove prassi, come a Bari con l'esperienza sull'adozione mite, e dall'altro la formulazione di numerose proposte di legge. Siamo convinti che a monte di questo dibattito ci sono dei problemi reali che devono essere pensati ed affrontati», rileva che «È merito di questo dibattito l'avere messo in risalto che il diritto minorile familiare è di per sé un diritto mite, nel senso che si deve basare sulla comunicazione da parte dei Servizi e dei Giudici con le persone, adulti e minori, che ha come caratteristica fondamentale l'ascolto e che in via di principio – soprattutto quando è necessario disporre l'allontanamento – mira a ottenere il consenso e la collaborazione delle persone coinvolte, minore compreso, pur nella consapevolezza che il Giudice deve in ogni caso decidere secondo il preminente interesse del minore».

guadagnerà l'esigenza di chiarezza nella determinazione degli spazi d'intervento del garante rispetto al giudice e viceversa.

8. La necessità di decisioni sollecite

L'ampia analisi svolta ha messo in evidenza che la tematica del garante è stata già oggetto di molteplici contributi di riflessione: si può ritenere quindi che sia ormai giunto il tempo per giungere a una sua definizione normativa, raccogliendo le file delle osservazioni svolte da varie parti negli ultimi anni. E l'esigenza di rapidità dell'intervento si pone a maggior ragione, quando si consideri che per costruire l'auspicato, adeguato sistema di tutela dei diritti dei minori sarà necessario non solo l'approvazione della legge sul garante nazionale, ma anche l'istituzione dei garanti regionali che sono presenti, come si è detto più volte, in pochissime Regioni. In conclusione, bisogna affrettarsi, perché il cammino da compiere per realizzare un programma così ampio è ancora molto lungo.

Quale sistema di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza in Italia?

Laura Baldassarre

Responsabile dell'area sui diritti dell'infanzia, UNICEF-Italia

This article aims to briefly go over the ground covered so far in order to use what has already been prepared on the subject, stating the principles that have been agreed and thus contributing to the debate under way. In addition to the lack of a national guarantor there are also differing regional situations, with some Regions that have already established the figure of guarantor some time ago, and others that are about to do so, and yet others that have passed laws on this matter, though they have not been enacted. In this situation a recent proposal from unicef-Italy concentrates on the need to take special care to avoid creating excessively inhomogeneous situations between the regions. The final part of the paper will analyse the main obstacles impeding the appointment of such a figure.

1. Premessa¹

Si succedono le legislature, gli impegni da parte dei governi e di parlamentari, gli appelli da parte della comunità internazionale, i convegni, le occasioni di approfondimento, ma nel nostro Paese ancora non è stato istituito un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Le forze politiche attualmente al governo hanno inserito l'istituzione del garante nazionale nel loro programma elettorale, vari disegni di legge in materia sono stati presentati fin dall'inizio dell'attuale legislatura: il dibattito sul tema è all'ordine del giorno.

Questo articolo intende ripercorrere sinteticamente il cammino sinora compiuto per consentire di utilizzare quanto già elaborato sul tema, enucleando i principi ormai condivisi e contribuendo così al dibattito in corso. Alla mancanza di un garante nazionale si unisce una variegata situazione a livello regionale, con Regioni che hanno istituito tale figura già da tempo, altre che sono sul procinto di farlo, altre ancora che hanno approvato leggi in materia rimaste però sostanzialmente inattuate. In tale quadro, una recente proposta dell'UNICEF-Italia viene dedicata alla necessità di prestare particolare attenzione a non creare situazioni troppo disomogenee a livello regionale; nella parte conclusiva del contributo verranno analizzati i principali ostacoli che si frappongono all'istituzione di una tale figura.

¹ Si ringraziano Chiara Curto per la collaborazione sulla parte legislativa e Anna Orlandi Contucci per gli anni d'impegno comune anche su questo tema.

2. Le indicazioni internazionali per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

In tutti i continenti, negli ultimi 15 anni, si sta assistendo a un rapido aumento delle istituzioni indipendenti per i diritti dei bambini e degli adolescenti, con la finalità di contribuire alla piena attuazione a quanto sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (qui di seguito CRC). Queste figure possono essere chiamate in modo diverso (garanti, difensori, tutori, commissari, ecc.), avere struttura, funzioni e caratteristiche diverse: non esiste un modello unico, tale istituzione può cambiare a seconda dell'assetto istituzionale del Paese e a seconda delle funzioni esercitate da altri organismi a difesa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza già presenti. Comunque, tutte le esperienze dimostrano quanto tali istituzioni contribuiscano a trasdurre i diritti in leggi, politiche, pratiche: senza di loro i diritti dei bambini e degli adolescenti non ricevono la necessaria, costante attenzione.

In Europa sono attualmente presenti 31 istituzioni indipendenti per i diritti dell'infanzia², in alcuni casi, come in Italia, attivi a livello regionale. Da quando, nel 1981 venne istituito il primo garante nazionale in Norvegia, è stato compiuto un significativo cammino che permette oggi di avere un quadro di riferimento utile a definire tale figura. La loro crescita è una conseguenza dell'applicazione della CRC, approvata nel 1989 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite (ratificata dall'Italia e convertita in legge dello Stato, con la legge del 27 maggio 1991, n. 176).

L'articolo 4 della CRC, secondo il quale gli Stati parte sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi, ecc. necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla CRC, non esplicita l'obbligo di creare un garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo ha però tradizionalmente considerato la sua istituzione un indicatore della volontà politica di proteggere i diritti dei bambini e degli adolescenti, affermando così implicitamente l'importanza della sua istituzione al fine dell'attuazione di tali diritti.

Nel 2002, il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha adottato il Commento generale n. 2 su *Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani relativamente alla promozione e protezione dei diritti del bambino*. Con l'adozione di questo Commento generale, il Comitato ha inteso incoraggiare gli Stati parte a dotarsi di una istituzione indipendente, incaricata di promuovere e monitorare l'applicazione della CRC e costituita rispettando i principi concernenti lo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo (cosiddetti *Principi di Parigi*), adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel 1993. Più di recente, in occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, con l'adozione del documento *Un mondo a misura di bambino*, i governi partecipanti si sono impegnati a istituire o potenziare gli organismi nazionali come appunto i garanti indipendenti per l'infanzia.

² Si tratta dei Paesi aderenti all'ENOC (European Network of Ombudsman for Children) dell'Europa allargata.

A livello europeo, nuova enfasi su questa figura è stata accordata dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del Consiglio d'Europa del 1996 (ratificata dall'Italia e convertita in legge dello Stato, con la legge del 20 marzo 2003, n. 77), oltre che da una serie di atti che si sono negli anni succeduti³.

La collaborazione e la valorizzazione del lavoro in rete, sono elementi fondamentali per l'efficacia dell'azione dei garanti, a tutti i livelli: nel 1997 con la creazione dell'ENOC (European Network of Ombudsmen for children), di cui l'UNICEF gestisce il Segretariato, è stato avviato un importante percorso di scambio e crescita comune tra i garanti a livello europeo. Sulla base delle esperienze realizzate nei diversi Paesi e dei documenti internazionali in materia sono stati quindi individuati degli standard che dovrebbero essere propri di questa figura, da declinare a seconda dell'assetto istituzionale del singolo Paese.

Tra le finalità principali, troviamo l'aumentare la conoscenza dei diritti dei bambini e degli adolescenti, l'influenzare i politici e gli operatori affinché prendano in maggiore considerazione tali diritti, il promuovere il rispetto delle opinioni dei bambini e degli adolescenti e l'assicurare che i bambini e gli adolescenti possano opporsi alle violazioni dei loro diritti (sia come singoli che come gruppo).

Per perseguire tali finalità, alcune caratteristiche divengono essenziali, quali l'indipendenza, l'istituzione attraverso un provvedimento legislativo, poteri definiti e adeguati al mandato, l'autonomia funzionale, la redazione di rapporti sulla situazione dei diritti dell'infanzia, funzioni consultive nei confronti del legislatore, l'essere accessibile per tutti i bambini e gli adolescenti, prestando particolare attenzione a tutte le categorie di bambini, in particolare i più svantaggiati e vulnerabili. Un importante indicatore è quanto queste istituzioni siano conosciute e utilizzate dagli stessi bambini e adolescenti: questi ultimi dovrebbero essere quanto più possibile coinvolti nelle attività, favorendo la loro partecipazione attiva, prestando chiaramente la massima attenzione alle modalità attraverso le quali si promuove il loro coinvolgimento.

Inoltre, il garante dovrebbe avere la possibilità di realizzare delle indagini, di intraprendere azioni legali, di realizzare rapporti, raccomandazioni e proposte, di

3 In particolare:

- La risoluzione del Parlamento europeo A3-172-92 che nell'art. 6 invita «gli Stati membri a designare un difensore dei diritti dell'infanzia, allo scopo di tutelarne, a livello nazionale, i diritti e gli interessi; con il compito di riceverne le richieste e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la tutelano; nonché d'informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo».
- La risoluzione A4-0393/1996, in materia di misure per la protezione di minori dell'UE, «l'importanza della presenza di istituzioni e organismi che effettuino un controllo indipendente e imparziale dell'effettivo rispetto della normativa vigente e dei diritti del fanciullo (par. 24)».
- Il Consiglio d'Europa, nella Raccomandazione 1286 del 1996 relativa a una strategia europea per i bambini, che suggerisce, nell'ambito della strategia proposta, la creazione di figure di ombudsman (médiateur) per l'infanzia che possano offrire «garanzie d'indipendenza e competenza necessarie ad una reale promozione delle condizioni dei bambini ed essere facilmente accessibili al pubblico e soprattutto agli stessi bambini (par. 7 p.to iv)».
- La raccomandazione n. 1460/2000 del Consiglio d'Europa invita espressamente gli Stati parte, che non abbiano provveduto, d'istituire a livello nazionale un mediateur/ombudsman per l'infanzia e di collaborare alla creazione di un ombudsman europeo per l'infanzia (par. 8)

chiedere di essere consultato dal parte del governo o di altri soggetti istituzionali, di cooperare con le Nazioni unite e con le istituzioni regionali e nazionali.

3. L'impegno del Comitato italiano per l'UNICEF

Nell'ottobre 2002 il Comitato italiano per l'UNICEF, in collaborazione con l'Accademia nazionale dei Lincei, ha iniziato un percorso per promuovere l'istituzione del garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Ai tre incontri di studio organizzati presso l'Accademia dei Lincei (ottobre 2002, maggio 2003 e luglio 2004) hanno partecipato esperti giuristi, associazioni, ONG, parlamentari, ecc.

I partecipanti hanno approfondito il tema dell'istituzione del garante, partendo dalla dimensione internazionale ed europea dell'argomento – incentrata sulla conoscenza degli standard e dei documenti prodotti in materia a livello sovranazionale e sulle testimonianze dei garanti per l'infanzia operativi in Europa – per poi analizzare la situazione italiana, tramite l'analisi dei disegni di legge presentati in Parlamento e il controllo della loro conformità ai parametri internazionali.

Nelle Osservazioni conclusive del 2003 indirizzate all'Italia, il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, prendendo atto dell'istituzione di una tale figura in alcune Regioni, ha espresso preoccupazione per la mancata istituzione di un «meccanismo centrale indipendente per il controllo dell'applicazione della CRC», ha fornito indicazioni su quali dovrebbero essere le sue caratteristiche e ha rinnovato la sollecitazione a istituirlo quanto prima. A seguito di questo invito, a luglio 2003, l'UNICEF Italia, in collaborazione con l'Accademia nazionale dei Lincei, ha elaborato un documento di indirizzo per la stesura della legge sul garante nazionale. Questo documento, focalizzato soprattutto sulla necessità dell'autonomia e indipendenza del garante nazionale dal potere politico, ha contribuito positivamente al dibattito parlamentare: è stato presentato nel corso della scorsa legislatura e ha consentito di indirizzare il dibattito sul necessario rispetto degli standard internazionali.

Il documento è stato realizzato da un gruppo di lavoro⁴, il cui apporto ha permesso di definire la struttura del garante nazionale all'interno del sistema giuridico e dell'architettura istituzionale del nostro Paese. Come già ricordato, non esiste un modello di riferimento internazionale: ogni realtà nazionale (e regionale) deve compiere un esercizio di “traduzione” dei contenuti dei documenti internazionali in materia, e definire la figura del garante come parte del complessivo sistema di garanzia dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

Nella proposta del gruppo di lavoro, il garante è un organo monocratico, nominato dal Presidente della Repubblica su segnalazione congiunta dei Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e scelto tra persone d'indiscussa moralità e comprovata esperienza nel campo dei diritti umani, dei diritti

⁴ Il gruppo di lavoro è stato presieduto da Giovanni Conso, presidente emerito della Corte costituzionale, e composto da Luigi Citarella, membro del Comitato ONU sui diritti del fanciullo dal 2001 al 2005, nonché dai magistrati Pasquale Andria, Luigi Fadiga, Giuseppe Magno e Federico Palomba.

dei minori, della famiglia e delle scienze umane in genere. In linea con le raccomandazioni internazionali, al fine di assicurare al garante un'autonomia organizzativa, viene evidenziata la necessità che al garante vengano assegnati una sede e personale sufficiente, al fine di assicurare l'ottimale svolgimento delle proprie funzioni, e che vengano erogate risorse economiche sufficienti, affinché possa effettivamente vigilare sulla tutela dei diritti dei minori nel nostro Paese. Il gruppo di lavoro ha infatti ritenuto indispensabile, per l'efficacia dell'azione del garante nazionale, che questo possa disporre di adeguate risorse finanziarie e umane per agire, onde rendere la sua istituzione non puramente formale ma sostanziale e attribuendogli quindi capacità d'interventi concreti e determinanti per la tutela dei diritti dei minori. Le funzioni attribuitegli sono principalmente quella di vigilare in Italia sull'attuazione della CRC e di promuoverne la conoscenza attraverso differenti mezzi quali protocolli d'intesa con i Ministeri interessati, campagne divulgative, pubblicazioni, corsi di formazione per le categorie professionali impegnate nella tutela di diritti dei minori.

Fondamentale funzione del garante è la raccolta di denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti dei minori pervenutegli sotto qualsiasi forma soprattutto, dagli stessi bambini e ragazzi, e di richiedere informazioni o ordinare indagini o ispezioni. Il garante dovrebbe espletare una funzione ispettiva nei luoghi ove sono ospitati i minori e, oltre a ciò, dovrebbe avere la possibilità di ottenere in tempi rapidi tutte le informazioni riguardanti un minore.

Il gruppo di lavoro ha voluto dare risalto, nel testo di legge elaborato, alla funzione consultiva del garante sugli atti legislativi e amministrativi e alla sua azione di monitoraggio sull'efficacia delle leggi relative ai diritti dei minori e alle loro modalità di applicazione, attribuendo al garante la possibilità di inoltrare al Governo, al Parlamento e a ogni autorità competente opinioni, raccomandazioni e proposte in materia di tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti e sulla loro applicazione. Ulteriore funzione è la formulazione di linee d'indirizzo per il coordinamento dell'attività di tutti gli organismi istituzionali e non istituzionali, che operano nel campo della tutela dei minori. L'importante funzione di mediazione non è stata tralasciata: nel documento viene indicata la possibilità per il garante, nella risoluzione dei singoli casi, di privilegiare la mediazione e altri metodi di soluzione dei conflitti, anche per evitare il ricorso all'autorità giudiziaria, così come previsto dalla *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*. Per svolgere adeguatamente le funzioni previste, il garante dovrebbe essere in rapporto con il Governo e il Parlamento, con gli uffici e i servizi pubblici, con gli organismi di ricerca. Non va poi dimenticata l'importanza della collaborazione con le Organizzazioni non governative e le associazioni che si occupano di diritti dei bambini e degli adolescenti.

Relativamente al tema del necessario coordinamento con la dimensione regionale, il gruppo di lavoro ha ipotizzato l'organizzazione di un conferenza annuale dei garanti regionali. Tra gli altri, la conferenza ha il compito di elaborare proposte per una legge quadro che uniformi la disciplina dei singoli organismi regionali: è stata così data una precisa indicazione della necessità di un'ampia condivisione sul tema.

4. L'iter parlamentare delle proposte di legge per l'istituzione di un garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

4.1 La XIII e XIV legislatura

Durante la XIII e XIV legislatura, nell'intento di dare attuazione a quanto richiesto dalla CRC, dalla *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli* e dalla stessa Costituzione italiana, parlamentari appartenenti ai diversi schieramenti hanno presentato sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica diversi disegni di legge aventi a oggetto la creazione di un garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza o di figure simili.

I lavori di approfondimento, gli incontri, le audizioni della Commissione parlamentare per l'infanzia venivano nel 2003 sintetizzati in una relazione in materia, che partendo dagli strumenti internazionali, dalle esperienze degli altri Paesi, dalla situazione regionale e dai contenuti delle proposte di legge presentate, delineava un'ipotesi di garante per l'infanzia e l'adolescenza a livello nazionale, affrontava il tema del raccordo con la dimensione regionale e della presenza capillare a livello locale.

Nel corso della XIV legislatura l'iter dei disegni di legge in materia sembrava essere giunto al traguardo con l'unificazione, tra la primavera e l'estate del 2004, delle numerose proposte di legge giacenti in Senato⁵ in un testo unificato sottoposto all'esame della Commissione speciale in materia di infanzia istituita in seno al Senato stesso.

Il testo unificato istitutivo del garante nazionale per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza prevedeva: la nomina del garante nazionale con decreto del Presidente della Repubblica, d'intesa con i Presidenti di Camera e Senato; la durata quadriennale del mandato; la piena autonomia di giudizio e l'indipendenza funzionale e amministrativa della figura; la nomina di garanti per l'infanzia regionali e il raccordo tra questi ultimi e il garante nazionale tramite la creazione di una "conferenza dei garanti"; l'istituzione di commissioni consultive presso il garante nazionale e ciascuno dei garanti regionali, composte da rappresentanti delle associazioni del terzo settore impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti dell'infanzia.

Tra le funzioni attribuite al garante nazionale spiccavano: la vigilanza sull'applicazione dei principi contenuti nella CRC, nella normativa europea, nazionale e regionale in materia di infanzia; l'attività di consulenza prestata nei confronti del Parlamento e del Governo in materia di infanzia; il parere obbligatorio sul Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti dei soggetti in età evolutiva; la partecipazione alle riunioni dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza; l'essere componente del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia; la presentazione di un rapporto biennale al Parlamento e al Governo sull'attività svolta; la presa in

⁵ Ddl S1916 d'iniziativa del senatore Ripamonti, *Istituzione del difensore civico dei minori*; ddl S2461 d'iniziativa del senatore Gubert et al., *Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl S2469 d'iniziativa del senatore Rollandin et al., *Istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl S2649 d'iniziativa dei senatori Bucciero e Caruso, *Norme quadro per la istituzione dei difensori dei minori e altre norme a tutela degli stessi*; ddl S2703 d'iniziativa della senatrice Franco et al. *Istituzione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*.

esame di segnalazioni relative a violazioni dei diritti dei minori che si trovino sul territorio italiano; l'ispezione, senza obbligo di preavviso, dei luoghi in cui siano ospitati minori, dagli istituti di accoglienza, ai luoghi di detenzione, agli ospedali, ecc.

L'iter parlamentare si è però arenato a questo punto e i disegni di legge del Senato della Repubblica confluiti nel testo unificato di cui sopra, così come quelli giacenti alla Camera dei deputati, sono decaduti con la fine della XIV legislatura stessa.

4.2 I disegni di legge della XV legislatura

Dall'inizio della nuova legislatura a oggi si sono nuovamente moltiplicati i disegni di legge volti a istituire un garante nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza / tutore pubblico dell'infanzia⁶.

5. La dimensione regionale

5.1 La situazione regionale dei garanti per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Nel tentativo di fornire un quadro esaustivo della situazione regionale è necessario ricordare che, a seguito della ratifica della CRC, già otto Regioni si sono dotate di una legge regionale istitutiva del garante per l'infanzia⁷.

Altre Regioni hanno previsto un ufficio, una commissione, una struttura analoga di promozione e controllo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: la Regione Piemonte ha istituito un Consiglio regionale sui problemi dei minori⁸; l'Umbria ha creato invece il Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva⁹; la Regione Puglia ha costituito un Centro regionale di documentazione per l'infanzia¹⁰; l'Abruzzo¹¹ e la Basilicata¹² hanno delegato al Comitato italiano per l'UNICEF il ruolo di Difensore dei diritti dell'infanzia.

Durante il 2006, le Regioni Liguria¹³ e Puglia¹⁴ hanno legiferato in materia. Sono ora in discussione i relativi regolamenti di attuazione. Attualmente sono presenti

⁶ Ddl S660 di iniziativa della senatrice Anna Serafini, presidente della Commissione parlamentare infanzia, *Istituzione del Garante per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*; ddl S192 di iniziativa della senatrice Maria Burani Procaccini, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl C305 di iniziativa del deputato Teodoro Buontempo, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl C697 di iniziativa del deputato Pino Pisicchio, *Istituzione del tutore pubblico dell'infanzia*; ddl C1436 di iniziativa del deputato Piero Fassino, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl C1557 di iniziativa del deputato Federico Palomba, *Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*; ddl C1580 d'iniziativa dei deputati Sandra Cioffi e Mauro Fabris, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Tra le citate proposte di legge, quella d'iniziativa del deputato Federico Palomba recepisce quasi integralmente il lavoro svolto dal gruppo di studio Accademia dei Lincei - Comitato italiano per l'UNICEF.

⁷ Veneto (LR 9 agosto 1988, n. 42), Friuli-Venezia Giulia (LR 24 giugno 1993, n. 49, art. 19), Marche (LR 15 ottobre 2002, n. 18), Lazio (LR 28 ottobre 2002, n. 38), Calabria (LR 12 novembre 2004, n. 28), Emilia Romagna (LR 17 febbraio 2005, n. 9), Campania (LR 17/2006), Molise (LR 2 ottobre 2006, n. 32).

⁸ Piemonte. LR 31 agosto 1989, n. 55, art.1.

⁹ Umbria. LR 23 gennaio 1997, n. 3, art. 11.

¹⁰ Puglia. LR 11 febbraio 1999, n. 10, art.3.

¹¹ Abruzzo. LR 2 giugno 1988, n. 46.

¹² Basilicata. LR 17 aprile 1990, n. 15.

¹³ Liguria. LR 24 maggio 2006 n. 12, art. 33, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari*.

¹⁴ Puglia. LR 19 del 10 luglio 2006, art. 30, 12

proposte di legge che prevedono l'istituzione del garante anche presso i Consigli regionali di Sardegna, Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Trento.

Nonostante questo attivismo a livello regionale in materia, soltanto nelle Regioni Marche, Friuli-Venezia Giulia e Veneto il garante è stato nominato ed è effettivamente attivo sul territorio. La qualità degli interventi di questi pur pochi esempi e lo spirito di collaborazione che caratterizzano la loro azione evidenziano quanto questa figura avrebbe un'importanza strategica nell'attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.

5.2 Per la definizione di standard per i garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza

La situazione varia molto da regione a regione, la presenza di un garante regionale, in mancanza di una tale figura a livello nazionale, indica come sia possibile ampliare il sistema di garanzia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza su base regionale, grazie all'autonomia accordata alle Regioni, supplendo alla mancanza di una figura nazionale.

Ma da tale situazione deriva anche una forte preoccupazione per le differenze nell'accesso ai diritti per i bambini e gli adolescenti che vivono nelle diverse regioni italiane; differenze che rischiano così di essere perpetuate e ulteriormente alimentate. Con la modifica del Titolo V, parte II della Costituzione italiana, lo Stato è competente nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (Cost., art. 117 co. 2 lett. *m*). Tali livelli essenziali non sono ancora stati individuati, per questo sarebbe di fondamentale importanza prevedere tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti l'istituzione del garante regionale. Il garante nazionale dovrà esercitare i poteri sostitutivi dello Stato centrale qualora la Regione sia inadempiente in materia; questo consentirebbe di costruire un chiaro quadro di riferimento e di ovviare alle diversità regionali nel sistema di garanzia per i diritti dei bambini e degli adolescenti.

Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, nelle sue Osservazioni conclusive del 2003 indirizzate all'Italia e citate sopra, ha apprezzato le attività condotte dai garanti a livello regionale, ove istituiti. Ma ha anche raccomandato al nostro Paese di sviluppare appropriati raccordi tra le istituzioni nazionali e regionali. Con il passaggio di tante competenze dallo Stato alle Regioni, un coordinamento tra i due livelli di Governo appare però necessario, come lo stesso Comitato ha raccomandato al nostro Paese.

In questo contesto, un ulteriore fattore di criticità è rappresentato dalla disomogeneità delle leggi regionali sinora approvate in materia. Questa disomogeneità crea situazioni molto diverse da Regione a Regione, rischiando di ledere in profondità il principio di non discriminazione ribadito dalla stessa CRC. Bambini e adolescenti si trovano ad avere un diverso sistema a garanzia dei propri diritti, non soltanto perché non tutte le Regioni hanno istituito un garante, ma anche perché le leggi regionali istitutive possono variare tra di loro, e prevedere funzioni, caratteristiche e strutture tra loro molto differenti.

Per questo, il Comitato italiano per l'UNICEF ha avviato un percorso per la stesura di *Linee guida per l'istituzione del Garante regionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*. Tali linee guida intendono definire alcuni standard e verranno sottoposte, quindi, all'attenzione delle Regioni che non hanno ancora legiferato in materia, proponendo al contempo alle Regioni dove una tale figura è già stata creata di rivedere la propria legislazione alla luce di questi standard.

Il processo riprende quello realizzato nel 2000 dall'ENOC a livello europeo con l'elaborazione di standard per l'istituzione di garanti a livello nazionale. Le linee guida adotteranno gli standard minimi che la figura del garante per l'infanzia dovrebbe adottare (così come enunciato nel Commento generale n. 2 del 2002, che a sua volta riprende quanto previsto dai cosiddetti "Principi di Parigi"), ma si baseranno anche sulle esperienze concrete già realizzate sul nostro territorio da tali figure ove istituite.

Per la redazione di queste linee guida verrà richiesta la collaborazione dei tre garanti regionali per l'infanzia già attivi a livello regionale, da anni attivi anche con un ruolo propositivo per il livello nazionale. Recentemente, nel settembre 2006, il Pubblico tutore dei minori del Veneto e i Garanti di Friuli Venezia-Giulia e delle Marche hanno elaborato un documento comune sul *Sistema di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* che, sulla base delle loro esperienze regionali, di altri Paesi e di quanto già elaborato rinnovano l'invito a istituire quanto prima un garante nazionale e, ricordando l'importanza della dimensione locale anche alla luce del sistema di welfare italiano, auspicano che tali figure vengano istituite in tutte le Regioni italiane. Nella misura in cui questi due livelli di intervento sapranno tra loro interagire e rafforzare vicendevolmente la propria azione, sarà possibile sviluppare un efficace sistema di garanzia dei diritti umani dei bambini e degli adolescenti.

6. Conclusioni

La mancata istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza può essere addebitata a diverse cause, tra queste, l'incapacità dei soggetti che a diverso titolo ne promuovono l'attuazione di rispondere alle posizioni contrarie alla sua istituzione.

In uno studio dedicato alle istituzioni indipendenti per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza, l'Innocenti Research Centre dell'UNICEF (IRC) ha sintetizzato le motivazioni solitamente addotte per la mancata istituzione, a partire proprio dall'accusa che rappresenterebbe soltanto un ulteriore livello di burocrazia non necessario. Al contrario, il garante dovrebbe riuscire a stimolare il lavoro sinergico delle istituzioni preposte, facilitando il lavoro delle già esistenti burocrazie, mediando tra loro e stimolando un lavoro congiunto più efficace per i diritti dei bambini e degli adolescenti, per la creazione di una rete di tutela e promozione di tali diritti. C'è poi una confusione che si crea sul tema delle responsabilità di Governo: le posizioni contrarie sostengono che tale funzioni spetti al Governo mentre il «Garante dovrebbe monitorare le attività del Governo, non sostituirsi a esso», e dovrebbe far rispettare le opinioni dei bambini e degli adolescenti, promuovendo "spazi" per il loro ascolto.

In questo modo è possibile rispondere anche a chi chiede perché mai un Governo dovrebbe istituire una figura che, potenzialmente, potrebbe attaccarlo, criticando il suo operato. Si tratta, piuttosto, di attivare un percorso di partecipazione istituzionale ampia e plurale.

Come ricordato, l'indipendenza è una delle caratteristiche fondamentali del garante; per questo, le voci critiche che preferirebbero a esso la creazione di un Ministero per l'infanzia possono essere facilmente superate, così come quelle sostenute da chi ritiene che le funzioni del garante possano essere svolte dalle tante associazioni che già operano per i diritti dei bambini. La questione dei costi porta alcuni ad affermare che sarebbe preferibile investire i fondi in servizi per l'infanzia piuttosto che per un garante: a questo si può replicare che i costi del fallimento delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono difficili da stimare e questa figura, ove istituita, ha permesso di accordare loro un'adeguata attenzione.

Un'ulteriore obiezione riguarda la mancanza, in alcune società, di una tradizione di istituzioni indipendenti per i diritti umani: l'Italia è tra queste. Oltre la mancanza di un garante per l'infanzia, non è stato neanche creata una più generale istituzione indipendente per i diritti umani, nonostante gli inviti rivolti dalla comunità internazionale e la pressione esercitata dalle associazioni.

In conclusione, l'istituzione del garante nazionale e di garanti regionali permetterebbe di passare dalla sola enunciazione retorica dei diritti alla loro realizzazione, nella vita quotidiana dei bambini e degli adolescenti. L'auspicio è che l'Italia possa compiere al più presto questo passo: si è già perso troppo tempo.

Riferimenti bibliografici

Accademia nazionale dei Lincei - Comitato italiano per l'UNICEF

- 2002 *Sull'istituzione di un difensore pubblico per l'infanzia e l'adolescenza*, Dossier documenti
2003 *Verso una legge sul Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Dossier documenti
(in corso di pubblicazione) *Atti degli incontri di studio sull'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*

Comitato italiano per l'UNICEF

- 2004 *Il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Guida informativa n. 2
2006 *Un impegno per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Proposte dell'UNICEF-Italia*
Comitato ONU sui diritti dell'infanzia
2004 *Osservazioni conclusive 2003*, traduzione non ufficiale a cura del Comitato italiano per l'UNICEF
2006 *Commento generale n. 2/2002. Il ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani relativamente alla promozione e protezione dei diritti del bambino*, traduzione non ufficiale a cura del Comitato italiano per l'UNICEF

Consiglio d'Europa

- 1996 *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, traduzione non ufficiale a cura del Comitato italiano per l'UNICEF, ed. 2006

Gruppo di studio Accademia dei Lincei - UNICEF Italia

- 2004 *Testo per l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*

Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

2003 *Relazione per l'istituzione di un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*
Mengarelli, M., Milanese, F., Strumendo, L.

2006 *Documento comune sul sistema di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*
Nazioni unite

1989 *Convenzione sui diritti del fanciullo*, traduzione non ufficiale a cura del Comitato italiano per l'UNICEF, ed. 2004

1993 *Principi concernenti lo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo (Principi di Parigi)*, Risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993 e allegati.

2002 *Sessione speciale dell'Assemblea generale dedicata all'infanzia. Un mondo a misura di bambino*, traduzione a cura del Comitato italiano per l'UNICEF

PIDIDA - *Coordinamento per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza*

2006 *Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e decentramento: l'analisi delle politiche regionali*

UNICEF

2002 *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*
UNICEF **Innocenti Research Centre**

2001 *Independent Institutions protecting children's rights*, Innocenti Digest n. 8

2004 *Study on the impact of the implementation of the Convention on the rights of the child*

2006 *The general measures on the Convention on the Rights of the Child. The process in Europe and Central Asia*

L'esercizio dell'ascolto nell'attività del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto

Lucio Strumendo

Pubblico tutore dei minori, Regione Veneto

Claudia Arnosti

Assistente sociale, coordinatrice dell'équipe di ascolto dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori della Regione Veneto

The right of minors to be heard, as laid down in the international conventions, provides an important opportunity to establish relations and to have their essential needs recognised, in relation to which the guarantor of minors can provide fundamental protection. The listening activity carried out by the Public Guardian of minors in the Venice Region with the support of a multidisciplinary team, has fulfilled this role, providing a space for critical issues to be brought to their attention, a place for analysis, understanding, re-signification and if necessary reorganisation of prospects. The public guardian, holding an authoritative position, as a third party and subsidiary to the other institutions, is among the subjects who work according to the principle of charitableness and those that sanction the circumstances in which the principle of legality is applied. The other actions undertaken by the Public guardian of minors in the Venice Region in the course of the year 2005 also fall within this framework: vigilance on the part of the reception centres, guidelines, research and analysis of notifications sent to the Public Prosecutor's office.

1. Il paradigma dell'ascolto

L'“ascolto” è principio di relazione, di cura e di responsabilità. L'ascolto è, a tali fini, particolarmente essenziale nel rapporto verso e con i minori che, per l'appunto, hanno una capacità di autonomia e di affermazione del sé in formazione, progressiva – e per ciò non compiuta – e, in questo senso, hanno bisogno di protezione, di accompagnamento, come si evince dal preambolo della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. L'ascolto del minore, perciò, deve essere strutturato, condotto e finalizzato secondo criteri peculiari, che tengano conto del contesto psichico, evolutivo, familiare e sociale del minore e del quadro relazionale che lo accompagna. Va, insomma, condotto con competenza e attitudini professionali specifiche, opportune e adeguate. Ciò vale sia per il minore che nel suo contesto familiare e sociale vive condizione di normalità; ma vale ancor più allorquando il minore si trova coinvolto in procedimenti giuridici e/o assistenziali e amministrativi tali da porlo in interlocuzione con altri soggetti, istituzionalmente preposti (giudici, avvocati, operatori sociali, tutori, famiglia affidataria, educatori di comunità, insegnanti, forze dell'ordine, ecc.).

Peraltro l'ascolto, come attitudine e tecnica, acquista rinnovata rilevanza a seguito delle convenzioni internazionali (quella di Strasburgo sull'esercizio del diritto dei fanciulli, in particolare), che pongono in modo ineludibile il tema del riconoscimento dei diritti umani in capo a tutte le persone, anche in capo ai bambini.

L'ascolto è, quindi, il luogo e il tramite attraverso cui i "bisogni essenziali" del bambino si esprimono, richiedono di essere compresi, considerati e dedotti in diritti. È il luogo attraverso cui anche si configurano doveri e responsabilità in capo a quanti esercitano promozione, protezione e tutela. Deriva da ciò la rilevanza crescente che il concetto e la prassi dell'ascolto assumono non solo nella dottrina e nelle discipline sociali e giuridiche ma anche nella caratterizzazione delle singole istituzioni che si occupano di infanzia, dei suoi diritti, e delle garanzie collegate. Fra queste istituzioni vi è anche quella del garante dell'infanzia, pur con il suo bagaglio leggero di esperienza, poiché è istituzione innovativa ed esplorativa.

Che vi sia un nesso fra ascolto e istituzione di garanzia è testimoniato dall'architettura della Convenzione di Strasburgo del 1996, laddove, alla definizione degli istituti che debbono presiedere alla garanzia sull'esercizio dei diritti del fanciullo ("il rappresentante", l'ascolto) si affiancano gli articoli 12 e 13, con cui viene raccomandato agli Stati membri l'attivazione di istituti (la mediazione, il garante dell'infanzia) preposti appunto a limitare l'esercizio della giurisdizione («ridurre la sotoposizione del minore a procedimenti giudiziari») nel trattare le relazioni con i minori e a predisporre forme leggere, miti, di azione per affiancare in modo sussidiario l'azione dei servizi preposti *ratione officii*. Si tratta allora di valutare come si possa ritagliare uno specifico ruolo e una specifica tipologia di approccio al tema dell'ascolto per queste istituzioni innovative come il pubblico tutore dei minori (PTM) o il garante dell'infanzia.

La cornice normativa e valoriale che identifica il garante è data dalle citate convenzioni, dai principi delle Nazioni unite di Parigi del 1983, dalle osservazioni del Comitato ONU del 2003, dalle risoluzioni del Parlamento europeo; ed è una cornice che definisce per grandi ed essenziali linee le prerogative e i limiti dell'istituzione. Esse sono: la promozione culturale, il monitoraggio, la segnalazione ai fini della implementazione amministrativa e/o legislativa.

Ebbene credo, anche alla luce delle esperienze svolte nelle tre regioni italiane portate a sistema e a sintesi nel corso del Convegno del 19-20 ottobre scorso a Padova – intitolato alla realizzazione di un sistema nazionale di garanti dell'infanzia – si debba e si possa andare oltre.

In particolare ritengo si debba inquadrare l'elemento identitario di tale istituzione nel contesto:

- dell'assetto istituzionale dell'Italia (forma di stato regionale);
- della connotazione di politiche sociali proprie dell'Italia (evoluzione della normativa e delle prassi di Governo nelle politiche sociali per l'infanzia);
- delle modifiche intervenute – anche se in modo non ancora compiuto – nella legislazione per la giurisdizione minorile (giusto processo, ruolo del PM, superamento della volontaria giurisdizione).

Non a caso, proprio partendo da questi presupposti, i tratti identitari nell'esperienza veneta sono stati caratterizzati da:

- un'interpretazione esplicita della promozione culturale, come leva per favorire un cambiamento nella cultura e nella prassi dell'accoglienza e dell'integrazione dei minori, con un'attenzione specifica quindi rivolta agli adulti educanti;
- un forte e consapevole investimento sulla formazione dei tutori, intesi come effettivi "rappresentanti" del minore, idonei a prestargli ascolto e a rappresentarlo;
- la facilitazione dei processi, delle capacità e delle responsabilità dei diversi attori, fra loro interconnessi nel lavoro di protezione/tutela;
- la produzione di iniziative di ricerca e di approfondimento per accrescere la riflessività e, perciò, la consapevolezza sociale del lavoro con e per i minori.

Un lavoro quindi per promuovere l'esercizio dell'ascolto, per vigilare che esso sia correttamente esercitato, per favorirne l'attuazione nei processi di garanzia dei diritti dei bambini, avendo riguardo soprattutto al delicato snodo delle relazioni tra amministrazione e giurisdizione, che tanto incidono sui tempi e sui modi del "migliore interesse del minore".

Da tutto ciò deriva l'impianto progettuale e strategico del Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto in questo quinquennio, i cui risultati sono rinvenibili nel sito <http://tutoreminori.regionev.it> e sono stati via via documentati nelle relazioni periodiche presentate al Consiglio regionale del Veneto. Ma, a tale attività – prettamente sussidiaria, intenzionalmente maieutica e di collegamento volta a favorire la responsabilità e il rapporto di contiguità e di collaborazione tra servizi e giurisdizione – si è anche accompagnata un'attività specifica e dedicata di ascolto, realizzata in forme istituzionali d'ufficio e rivolta ad accogliere istanze, segnalazioni, lagnanze, richieste legate alla protezione dei minori e presentate da soggetti diversi, anche minori.

2. L'ascolto istituzionale

L'attività di ascolto, che nasce originariamente con la finalità di ottemperare a uno dei compiti previsti dalla legge regionale del Veneto istitutiva dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori (LR del 9 agosto 1988 n. 42, art. 2 lettera f e g) – ossia la segnalazione ai servizi sociali e all'autorità giudiziaria delle situazioni che richiedono interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziario – ha assunto progressivamente una sua specifica configurazione, coerente con la filosofia che caratterizza lo stile operativo dell'ufficio, che si sostanzia nella valorizzazione e nella promozione di processi di sistema volti alla costruzione di spazi di collaborazione, condivisione, convergenza tra i soggetti che a diverso titolo sono investiti di responsabilità e di compiti rispetto alla tutela e alla protezione dei minori d'età, che dunque condividono la finalità del perseguitamento del miglior interesse del minore.

L'assunto in base al quale si è strutturata l'attività di ascolto all'interno dell'UPTM trova il suo fondamento nella complessità istituzionale, relazionale e sociale in cui si strutturano e si sviluppano le situazioni di criticità rispetto all'attuazione di buone pratiche nella tutela dei minori d'età e nella conseguente consapevolezza che, nei contesti relazionali, per loro natura in costante movimento (sia come dimensione in-

terna, soggettiva, sia esterna, gruppale e sociale), i codici e i processi comunicativi possono facilmente rivelare dissonanze che producono incomprensioni, conflittualità e *impasse*.

L'attività di ascolto si è perciò strutturata come luogo di accoglienza delle criticità, come spazio di analisi, comprensione, ri-significazione, e se necessario di ri-composizione delle prospettive; uno spazio in cui ripensare gli eventi con l'obiettivo e il proposito di individuare collettivamente – attraverso il confronto, la mediazione, la condivisione – attribuzioni di senso, vie d'uscita, percorsi effettuabili. L'ufficio si prefigge di offrire un ascolto professionale, volto a favorire, attraverso la riflessività, interazioni trasformative, mantenendo nel contempo il *focus* sull'interesse del minore e sulle responsabilità degli adulti.

A questo spazio possono accedere privati cittadini, operatori sociali e sociosanitari, amministratori e quanti operano nell'ambito della protezione e tutela dei minori. Con le dovute cautele e attenzioni accoglie anche le istanze dirette dei minori.

Per svolgere questa attività l'Ufficio si è dotato di un'équipe multiprofessionale, formata da esperti in campo giuridico, amministrativo, psicologico e sociale, con esperienza maturata nell'ambito dei servizi sociali, delle organizzazioni e delle istituzioni che a diverso titolo svolgono funzioni di tutela e protezione dei minori. La scelta di un approccio multiprofessionale e interdisciplinare risponde all'esigenza di analizzare le problematiche nella molteplicità delle loro sfaccettature. Le criticità che pervengono all'Ufficio presentano infatti aspetti psicologici, sociali e giuridici che si intrecciano e si complessificano nell'interazione con le soggettività delle persone coinvolte e delle loro organizzazioni (lavorative, istituzionali, familiari, sociali).

La particolarità e la complessità del lavoro sociale, specie negli interventi che coinvolgono i diritti dei minori d'età, richiedono un approccio complessivo alle situazioni, la corretta considerazione della cornice legislativa, la costruzione di buone prassi capaci di orientare il lavoro senza irrigidirlo in stereotipie operative che non si confrontano con gli aspetti dinamici, di imprevedibilità e di unicità caratteristici delle questioni relazionali, sociali e umane. L'attività di ascolto si è quindi organizzata per assumere la complessità della domanda-segnalazione (quesiti, criticità, problematiche, ecc.) nei suoi diversi focus: giuridico-legale, amministrativo, istituzionale, relazionale, assumendo una procedura metodologica utile all'équipe per conoscerne, analizzare, comprendere, elaborare, proporre, negoziare e condividere ipotesi di senso e percorsi praticabili, in un tempo ragionevole, commisurato alla tipologia della richiesta.

L'ascolto è condotto prestando particolare attenzione ai diritti fondamentali dei fanciulli, sanciti nelle convenzioni internazionali (quella di New York del 1989 e quella sull'esercizio dei diritti, Strasburgo 1996) e nella legislazione statale e regionale, ed è ispirato al principio di *beneficità* nel senso che si propone di favorire il perseguitamento del *miglior interesse del minore* prima che ricorrano le circostanze di una sua tutela giudiziaria. Assume quindi come principio-guida quanto stabilito nella Convenzione di Strasburgo (art. 13: «Al fine di risolvere controversie e di evitare procedure che coinvolgono bambini davanti a un'autorità giudiziaria gli Stati incoraggiano il ricorso alla mediazione e a qualunque altro metodo di soluzione dei conflitti atto a concludere un accordo nei casi specificatamente stabiliti»); a tale

principio-guida si ispirano suggerimenti, proposte e accordi finalizzati a superare o ridefinire i contenuti delle questioni che vengono poste all'Ufficio.

Attraverso il coinvolgimento, il dialogo, il confronto e la mediazione con i diversi soggetti interessati alle specifiche situazioni, si propone di offrire uno spazio dialogico in cui possano trovare accoglienza sia l'espressione delle conoscenze e delle competenze sia l'assunto euristico della non conoscenza; uno spazio inteso dunque come luogo di costruzione di senso e non solo erogatore di informazioni e concetti. Questo spazio di ascolto presenta particolari specificità dato che si realizza all'interno dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori, cioè di un'autorità indipendente volta a promuovere e proteggere i diritti dell'infanzia, autorità che non ha competenze né giurisdizionali – proprie dell'autorità giudiziaria – né amministrative – proprie degli enti locali –, ma di garanzia e promozione dei diritti dei minori d'età; e che dunque si colloca in una posizione autorevole, terza e sussidiaria rispetto alle altre istituzioni.

L'attività di ascolto è pertanto caratterizzata da questa posizione “terza” propria dell'ufficio, e nello specifico è collocabile nello spazio intermedio che si colloca tra i soggetti che operano in funzione del *principio di beneficità* e quelli che sanciscono le circostanze del ricorso all'attuazione del *principio di legalità*. L'attività di ascolto non sostituisce e non interferisce con le attività peritali o di formazione, supervisione, consulenza o trattamento che ogni soggetto (operatore, servizio, amministratore, organo giudiziario, cittadino) attiva ordinariamente o straordinariamente come supporto all'adempimento dei suoi compiti o come sostegno per affrontare le problematiche che sta vivendo.

La peculiarità dell'ascolto di questo Ufficio è dunque quella di facilitare la soluzione di difficoltà, *impasse*, criticità ponendo la garanzia dei diritti e il miglior interesse del minore come punto fermo, cardine intorno a cui sviluppare riflessioni, individuare strategie, promuovere possibili convergenze, tenendo conto del contesto generale in cui si svolgono le azioni sociali.

L'ascolto, inoltre, è strettamente correlato con altre attività promosse dall'UPTM (realizzate in collaborazione con soggetti istituzionali quali la Direzione dei servizi sociali della Regione Veneto, l'Osservatorio infanzia adolescenza della Regione Veneto, le UU.LL.SS., gli enti locali, la procura presso il tribunale per i minorenni, il tribunale per i minorenni, l'ANCI, realtà del volontariato e del non profit della Regione) orientate a favorire, con modalità e obiettivi diversi, la realizzazione di prassi operative rispondenti ai principi dettati dalle Convenzioni internazionali e dalle normative nazionali.

Nello specifico condivide, con i dispositivi e le attività di seguito sinteticamente descritti, la finalità tesa a promuovere, facilitare, orientare i soggetti, coinvolti nei percorsi di tutela e di protezione dei minori, a perseguire modalità operative finalizzate a implementare processi di sistema volti a includere e valorizzare punti di vista plurimi e apporti molteplici.

Ascolto istituzionale, vigilanza delle strutture di accoglienza, linee guida e ricerca-analisi delle segnalazioni alla Procura, costituiscono attività differenti, ma tra loro strettamente correlate, attraverso le quali l'UPTM si prefigge di promuovere la realizzazione degli obiettivi e l'attuazione degli indirizzi individuati e condivisi nei tavoli di concertazione, preventivamente promossi.

Linee guida per i servizi sociali e sociosanitari per la presa in carico, la segnalazione e la vigilanza

In questo documento, prodotto da un Gruppo di studio istituzionale (istituito con decreto regionale nel 2003), vengono definiti e chiariti i ruoli e le responsabilità dei diversi soggetti istituzionali coinvolti negli interventi di tutela dei minori nell'ottica della promozione di forme di concertazione e integrazione degli interventi e delle risorse, finalizzate a rendere più efficace l'azione sociale. Oltre a individuare i soggetti titolari e responsabili di specifiche competenze, vengono indicate anche le procedure per la presa in carico di situazioni meritevoli di protezione e tutela e per l'eventuale loro segnalazione all'autorità giudiziaria, e viene altresì evidenziato ciò che costituisce oggetto di vigilanza sulle Comunità di accoglienza: adeguatezza del luogo, qualità delle relazioni, stato di attuazione del progetto educativo individuale (PEI).

Il documento è nato in seguito a importanti cambiamenti in ambito normativo (internazionale, nazionale, regionale), e agli innegabili mutamenti socioculturali che hanno evidenziato la necessità di un adeguamento dell'organizzazione ed erogazione degli interventi nell'ambito della tutela e della protezione.

Le Linee guida (2005) contengono atti di indirizzo finalizzati a suggerire buone prassi a enti, servizi, autorità che si occupano di ascolto, segnalazione e presa in carico di minori in situazioni di rischio e pregiudizio. Costituiscono dunque un'importante cornice in cui far confluire riflessioni, ri-definizioni, proposte, nuovi orientamenti.

Vigilanza sulle strutture di accoglienza per minori

La funzione di *vigilanza* sulla condizione dei minori allontanati dalle loro famiglie e collocati in Comunità di accoglienza è svolta da più soggetti istituzionali, ai quali la legge attribuisce compiti diversi benché complementari. Alcune funzioni sono svolte a livello giudiziario dalla Procura presso il TM, altre competono alla Regione, alle UU.LL.SS.SS. e ai Comuni.

Il Pubblico tutore vigila sull'assistenza prestata ai minori in base alla legge regionale istitutiva dell'UPTM (art. 2 lettera b), interpretando la propria funzione, scevra da significati censori, autorizzativi o di mero controllo, come offerta di qualificata consulenza tecnica finalizzata all'individuazione di soluzioni adeguate ai problemi e, se il caso lo richiede, a formulare circostanziate segnalazioni agli organi competenti.

Per quanto concerne le competenze proprie dell'UPTM, la vigilanza tutoria sull'assistenza ai minori in comunità si attiva a partire da segnalazioni particolari, assunte dall'équipe preposta all'ascolto, che riguardano singoli minori che vivono in comunità di accoglienza e che evidenziano criticità riconducibili al funzionamento della struttura comunitaria.

Per quanto riguarda invece la vigilanza tutoria sull'azione di controllo esercitata dagli enti locali e dalle UU.LL.SS.SS., essa è condotta con metodologia di lavoro tesa a coinvolgere e condividere con altri soggetti – ai quali è in capo la medesima competenza se pure con funzioni diverse – le procedure più opportune di valutazione e monitoraggio delle singole realtà.

Ricerca sulle segnalazioni pervenute alla Procura nell'anno 2004

La ricerca riguarda l'analisi delle segnalazioni in ambito civile che i servizi sociali e sociosanitari, le Forze dell'ordine o altri soggetti hanno inoltrato alla Procura presso il Tribunale per i minorenni di Venezia. L'indagine, formalizzata attraverso la stipula di un protocollo d'intesa tra l'UPTM e la Procura presso il TM, trova il suo elemento propulsore innanzitutto nel modificato quadro normativo (art. 111 della Costituzione, legge 149/2001) ma anche, e non secondariamente, nell'elaborazione e attuazione delle Linee guida del 2005 (precedentemente presentate). La finalità della ricerca va individuata nel proposito (che ha promosso sia l'elaborazione delle Linee guida sia le procedure di cui si è dotata la Procura nello svolgere la sua funzione di filtro tra amministrazione e giurisdizione) di acquisire dati utili al monitoraggio del rispetto dell'art. 13 della Convenzione di Strasburgo.

In particolare la ricerca si è posta come obiettivo la verifica delle modalità e delle motivazioni, che sostanziano le segnalazioni che gli operatori dei Servizi inoltrano alla Procura e specularmente le modalità e i criteri in base ai quali la Procura decide un ricorso al TM o viceversa archivia la segnalazione e ne dà comunicazione ai segnalanti.

La rilevazione di questi dati consente di cogliere le divergenze di valutazione tra operatori dei servizi e procura, relativamente alla possibilità di proseguire un intervento di sostegno e aiuto a un minore e alla sua famiglia, nell'ambito della consensualità – e dunque in base al principio di beneficità, come la Convenzione di Strasburgo suggerisce – oppure promuovere un intervento giudiziario.

Le problematiche e le circostanze che rendono una situazione meritevole di essere presa in carico dai servizi sociali e sociosanitari presentano complessità che sovente risultano difficili da collocare in tipologie di disagio o in condizioni pre-definite. In questa complessità va ricercato lo scarto valutativo che insorge tra il parere dei segnalanti (operatori o altri soggetti) e quello della Procura.

Il punto di connessione tra la ricerca sulle segnalazioni e l'attività di ascolto sta proprio nell'analisi di questa discrepanza, nel monitoraggio delle criticità che si sviluppano intorno al limite entro cui è possibile osservare il dettato di Strasburgo e nella promozione di spazi di confronto e riflessione rispetto alla possibilità di evidenziare un “confine” tra il principio di beneficità e il principio di legalità.

Alcune considerazioni sui dati relativi al 2005

La Regione Veneto, in ottemperanza delle convenzioni internazionali, ha attivato un sistema di infrastrutture per la promozione e la protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza particolarmente rilevante e significativo. Da alcuni anni specifiche istituzioni e strutture offrono supporto conoscitivo e garanzia ausiliaria nell'azione di cura e di protezione svolta dai servizi organizzati da Comuni e aziende ULSS, nell'ottica del perseguitamento del “miglior interesse” del fanciullo.

In particolare in questo paragrafo, si richiama l'Osservatorio regionale sull'infanzia e l'adolescenza, istituito il 4 agosto 1998 con DGR n. 2935 in attuazione della legge 451/1997, che proprio quest'anno ha redatto il rapporto annuale sulla con-

dizione dei minori d'età nella Regione Veneto – intitolato *Nessuno è minore* – con un'impostazione originale, ricca di dati e di chiavi interpretative che offrono un'analisi approfondita delle problematiche sociali, psicologiche e relazionali che accompagnano e caratterizzano il percorso evolutivo dei minori nel Veneto, insieme a una rappresentazione dei progetti e dei dispositivi realizzati in funzione di una risposta globale alle loro esigenze e ai loro diritti.

L'esaurività del rapporto regionale, a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti, consente di limitare i dati alle rilevazioni sull'attività dell'Ufficio.

Le segnalazioni relative all'attività di ascolto svolta nel 2005 sono riconducibili a tre tipologie afferibili: all'area giuridico-amministrativa; all'area psicosociale; all'area della vigilanza sulle strutture di accoglienza.

Tra le tematiche ricorrenti di rilevanza generale si segnalano le seguenti:

- definizione del domicilio di soccorso;
- riconoscimento del diritto dei minori stranieri all'assegno sociale;
- modalità di assegnazione dell'insegnante di sostegno ai minori diversamente abili;
- diritto del minore di mantenere, in caso di separazione dei genitori, regolari rapporti con entrambi e con i familiari per lui significativi (salvo diverse disposizioni da parte del tribunale);
- affidamento del minore in situazioni di separazione di coppie miste;
- mancanza di indicazioni e procedure da adottare nell'immediato quando un minore comunica di essere stato abusato;
- fattore tempo come elemento di criticità nelle situazioni di affido eterofamiliare di bambini molto piccoli;
- difficoltà di concertazione tra servizi nella presa in carico delle situazioni complesse di minori in difficoltà;
- definizione dell'ambito degli interventi basati sul consenso informato e delle circostanze del ricorso alla segnalazione alla Procura.

La tipologia degli interventi e l'analisi delle segnalazioni pervenute e accolte dall'équipe dell'ascolto possono comunque essere così riassunte:

- interventi di consulenza e mediazione in situazioni di conflitto tra cittadino e istituzioni;
- interventi di chiarificazione e orientamento ai soggetti coinvolti, in situazioni in cui emergono disfunzionalità che producono *impasse* operative;
- promozione di percorsi di mediazione inter-istituzionali;
- consulenza giuridico-amministrativa;
- consulenza psicosociale.

Nel 2005 sono giunte complessivamente all'Ufficio 158 segnalazioni. Di seguito vengono riportati alcuni dati di sintesi relativi ai soggetti segnalanti, al tipo di segnalazione, e alla tipologia di intervento promosso dall'Ufficio.

Soggetti segnalanti

I soggetti segnalanti sono così suddivisi: privati cittadini 42,5%, servizi comu-

nali 29,5%, UU.LL.SS. 13,7%, scuola 3,4%, famiglie affidatarie e comunità di accoglienza 3,4%, dato non rilevato 3,5%.

Tipologia delle segnalazioni

La tipologia delle segnalazioni è così distribuita: area giuridico-amministrativa 76,3%, area psicosociale 20,5 %, area vigilanza 2%.

Tipologie di intervento

Le tipologie di intervento si sono così differenziate: consulenza 53,4%, mediazione 13,8%, orientamento 13%, altro 3,4%, dato non rilevato 16,4%.

Altri dati sono stati invece rilevati rispetto all'ambito personale e familiare del minore coinvolto nella segnalazione:

Tipologia della famiglia d'origine

Questo dato, rilevabile solo nel 54,1% dei fascicoli, è così distribuito: genitori coniugati o conviventi 14,4%, genitori separati, divorziati o ex-conviventi 26%, madre nubile 0,7%, genitore vedovo 6,8%, famiglia straniera non presente sul territorio nazionale 6,2%.

Genere dei minori

Dai dati rilevati emerge che nel 46,9% delle segnalazioni i minori coinvolti sono maschi mentre solo il 34,9% riguarda minori di sesso femminile.

Nazionalità dei minori

Sono state considerate solo tre variabili: minori italiani 62,7%, minori stranieri 21,2%, nazionalità non rilevata 16,1%. Il 6,2% del 21,2% degli stranieri riguarda minori stranieri non accompagnati.

3. Tratti caratterizzanti e prospettive

Quali conclusioni trarre con particolare riguardo ai requisiti, ai caratteri e alle funzioni del garante sia a livello nazionale che regionale?

Si possono riassumere i tratti caratterizzanti della nostra esperienza in cinque formulazioni, sintetiche ed essenziali; alle quali è sottesa una comune impostazione di metodo.

Questi i cinque punti.

- Abbiamo interpretato il tema della “promozione” come leva per produrre riflessività e realizzare un cambiamento culturale nel mondo degli adulti che vivono responsabilità verso i bambini, all’insegna della valorizzazione di una cultura assio-pratica dei diritti umani e dell’assunzione di comportamenti aperti all’accoglienza e all’integrazione.
- Abbiamo aperto – e sollecitato ad aprire – luoghi e forme di ascolto di minori, di loro rappresentanti e di operatori dei servizi dando seguito sia ad azioni

di consulenza, di composizione di conflitti, di mediazione, di persuasione; sia ad azioni di monitoraggio e di vigilanza, soprattutto allorquando si tratta di minori allontanati dalla famiglia e accolti presso strutture di affidamento.

- A questa dimensione dell'ascolto, appartiene anche il *Progetto tutori* (la loro sensibilizzazione, formazione, gestione dell'albo). La considerazione che ci ha mossi – in una lettura evolutiva del Codice civile, della Convenzione di Strasburgo e delle nuove domande sociali di rappresentanza, relazionalità e soggettività giuridica – è che il Tuttore legale volontario si inquadra entro il nuovo sistema di garanzie dei diritti, e con il tutore formato noi intendiamo fornire al minore quel “rappresentante”, capace di ascoltarlo, di accompagnarlo, di averne cura nel contesto della sua vita di relazioni, anche amministrative e giudiziarie. Nel corso del triennio abbiamo reclutato e formato quasi 500 tutori; di essi più della metà sono già stati nominati e utilizzati; fra di essi cresce sempre di più il numero di tutori per minori stranieri non accompagnati.
- C'è una quarta opzione, che abbiamo assunto e praticato, ed è quella di considerare l'istituto del garante come sussidiario rispetto ai servizi e ai loro professionisti, con l'accortezza, la “prudenza” e la discrezione di facilitare il loro lavoro, di promuovere le competenze, di valorizzarne la capacità e l'attitudine a esercitare “responsabilità” sociale oltre che tecnica.
- Anche per questo abbiamo dato luogo – ed è la quinta linea di azione – a un'attività coordinata e sistematica di ricerca, di analisi, di elaborazione tecnico culturale orientata a incrementare conoscenze e saperi per promuovere, sulle questioni di più elevata criticità, riflessività e responsabilizzazione.

Questi progetti insomma sono stati intessuti in una comune trama di rapporti e di relazioni, che costituiscono la falsariga e il pregio – la cifra distintiva – dell'esperienza di un'autorità di garanzia per i minori. È questa la comune impostazione di metodo di cui si è parlato prima.

Sono relazioni, rapporti, che hanno come fondamento e prospettiva la costruzione di convergenze e di condivisioni nei linguaggi e nei procedimenti; insomma, come si suol dire, un “lavoro di rete”, imprescindibile allorquando il “prevalente interesse del minore” chiama in causa soggetti, interessi, competenze e responsabilità diverse (servizi, autorità giudiziaria, amministrazioni locali, ecc.).

Abbiamo verificato la praticabilità l'opportunità e la convenienza di questo metodo di lavoro, orientato a connettere e a produrre dialogo e collaborazione, soprattutto in tre ambiti del lavoro per la protezione e la tutela del minore:

- quello della predisposizione di istituti e presidi per garantire l'ascolto e la rappresentanza del minore (i tutori);
- quello della definizione e assunzione di buone prassi nell'approntamento e nella gestione della “presa in carico di un minore” in situazione di rischio o pregiudizio, allorquando si pone il problema della segnalazione del fatto all'autorità giudiziaria (alla procura minorile) per l'avvio eventuale o del ricorso al tribunale o della restituzione del problema ai servizi territoriali (linee guida);
- quello dell'ascolto istituzionale, finalizzato alla mediazione interistituzionale e interprofessionale e a sviluppare un costante monitoraggio sulle condizioni dei minori.

Sono i tre ambiti in cui vengono a confronto due distinti ma contigui universi (la giurisdizione e l'amministrazione); due distinte caratterizzazioni tecnico professionali (quella sociale e quella legale); due diversi criteri di azione (principio di beneficità e principio di legalità); due diversi approcci all'azione (costruzione del consenso informato o atto imperativo della giurisdizione). Sono gli ambiti in cui anche si rivelano maggiormente le difficoltà – ma anche le opportunità – proprie di ogni passaggio di fase; come è questo nostro, in cui non si è ancora consolidata per il diritto minorile la prassi di una giurisdizione fondata sul giusto processo, sulla terzietà del giudice, sul ruolo nuovo della procura minorile, sulla rilevanza della responsabilizzazione dell'autonomia degli operatori professionali dei servizi.

Sono questi gli ambiti in cui meglio si è potuta sperimentare ed esplicare quella che a noi pare un'attitudine peculiare e privilegiata per un'istituzione come quella del garante e cioè l'attitudine a “promuovere”, “facilitare” l'assunzione di capacità e di responsabilità, senza atteggiamenti presuntuosi e invasivi, di carattere sostitutivo o alternativo o gerarchico, ma con approccio sussidiario, amichevole, se possibile maieutico.

La tutela del minore

Mery Mengarelli

Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche

Human rights sanctioned by international and regional instruments undoubtedly also concern children, who insofar as they are minors, exert such rights prevalently through and with the help of the adults who surround them. Therefore it is fundamental that every adult who is in a position to represent a child's needs should be trained to perceive the complexity and delicacy of this role and to govern the emotions mutually aroused during the encounter. Italian law contemplates two specific figures to protect and represent the interests of minors: the guardian and the curator. To meet the needs encountered throughout the regional territory and to gain a conception of the minor who is a subject with rights, since 2004 the Guarantor's Office for childhood and adolescence in the Marches Region has created a Guardians' project and a Curators' project, promoting training courses in order to train special guardians or curators for minors. The register of persons thus qualified has been made available to the legal authorities through the stipulation of special protocols of understanding for the purpose of making an effective and beneficial use of the register.

1. Il fanciullo come soggetto di diritti

I principi sanciti nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* riguardano tutti gli esseri umani, quale che sia il loro sesso, la loro razza, le loro origini, le loro fedi religiose, la loro età. Anche i fanciulli quindi, in quanto esseri umani, «dispongono di tali diritti come ogni altra persona»¹; il fanciullo, però, è sì un essere umano e in quanto tale detentore di tutti i diritti sanciti dai molteplici strumenti internazionali e regionali, ma è indubbiamente un essere umano un po' speciale, che esiste ed esercita i suoi diritti prevalentemente attraverso e con l'aiuto degli adulti che lo circondano. La sua particolarità sta proprio nella sua incapacità e nella sua vulnerabilità, caratteristiche che si concretizzano in bisogni particolari, nell'inconsapevolezza delle sue necessità, nell'impossibilità di far valere i suoi diritti: per aiutare il fanciullo a crescere e accompagnarlo nel suo diritto a diventare uomo, è necessario prevedere una protezione particolare che deve tradursi in un rafforzamento dei diritti umani tradizionali così come nell'affermazione di diritti specifici e propri del suo *status*.

La *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*, del 1989, sancisce all'articolo 12 un principio generale d'importanza fondamentale²: al paragrafo 1 richiede agli

¹ Raccomandazione n. 1065 adottata il 6 ottobre 1987 dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, 39^a sessione ordinaria.

² «Articolo 12. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione

Stati di garantire che ogni minore capace di discernimento abbia il «diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa» e che «le opinioni del fanciullo siano debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità». Oltre a imporre agli Stati di garantire al minore il diritto d'esprimere liberamente le sue opinioni, tale articolo garantisce anche il diritto che le sue opinioni siano ascoltate e «debitamente prese in considerazione». Il minore ha dunque il diritto di partecipare attivamente all'assunzione di decisioni che lo riguardano, nonché di influenzare le disposizioni prese nei suoi confronti. Conformemente a queste disposizioni, gli Stati parti hanno l'obbligo chiaro e preciso di far sì che tale diritto sia garantito e rispettato anche nei casi in cui il fanciullo, benché in grado di farsi una propria opinione, sia incapace di comunicarla o nei casi in cui il fanciullo non abbia ancora raggiunto un adeguato grado di maturità o una determinata età, poiché le sue opinioni devono essere prese in considerazione «tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità».

Il fanciullo può essere ascoltato in vari modi: direttamente, attraverso l'intermediazione di un rappresentante o di un organismo appropriato; ciascuna di queste soluzioni è concepita affinché il fanciullo possa esprimere al meglio la sua opinione, possa essere riconosciuto nei suoi bisogni e interessi, desideri, emozioni e sentimenti, liberamente e in cognizione di causa. Un ascolto, quello del minore, che è anche partecipazione alle decisioni che lo riguardano: egli è, infatti, titolare della propria esistenza e ha diritto a una dimensione di “rappresentabilità” e “pensabilità” di quanto sta vivendo e di quanto le decisioni assunte a sua tutela determineranno in termini di cambiamento nella sua vita, ha diritto e bisogno di essere informato per poterne comprendere il senso e poter collocare gli eventi che seguiranno entro una dimensione conosciuta. Anche se tale ascolto non trova ancora piena e chiara applicazione, non essendo disciplinato da specifiche norme, né codificato da riscontri scientifici all'interno della psicologia giuridica, è indiscutibile la valenza positiva che la percezione di essere “pensato” e considerato assume per un bambino. Non si tratta, dunque, della pura e semplice applicazione di una norma, ma di un'autentica “preoccupazione” per il benessere di quel minore, considerato in uno spazio interno di consapevole responsabilità. Una responsabilità verso un minore che ha a che fare con la responsabilità verso la vita, verso un progetto in divenire che dipende, in parte, dalle decisioni che su di lui e per lui verranno adottate.

È dunque fondamentale che ogni adulto che si trovi a rappresentare le esigenze, le caratteristiche, i bisogni di un minore si renda capace di stare dentro e fuori dalla relazione, governando empatia e terzietà, vicinanza e neutralità, controllando le emozioni messe in gioco reciprocamente nell'incontro: questa è una condizione imprescindibile per leggere e accogliere il bisogno, per percepire anche le esigenze confusamente presenti e non sempre esprimibili a parole.

tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale».

2. La rappresentanza come strumento giuridico di tutela e garanzia dei diritti del minore

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo – adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni unite il 20 novembre del 1989 e ratificata dall’Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 – si pone come uno strumento di promozione e protezione dei diritti dell’infanzia e modifica l’idea del bambino, che non si configura più come mero oggetto di tutela e protezione ma come vero e proprio soggetto di diritti, come persona che ha un proprio valore e una propria dignità e impegna gli Stati che l’hanno ratificata (tutti, a esclusione di Stati Uniti d’America e Somalia) non solo a garantire ai soggetti in età evolutiva la protezione e l’aiuto per la soddisfazione delle loro esigenze e necessità, ma anche a tener presente, nei provvedimenti presi nei loro confronti, il progressivo sviluppo della loro capacità di autonomia, di autodeterminazione e quindi anche di esercizio attivo dei diritti consacrati in essa.

Con la ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, inizia nel nostro Paese una lunga stagione di elaborazioni culturali, programmatiche e soprattutto legislative; le sue norme sono entrate a far parte dell’ordinamento giuridico italiano, facendo sì che anche un principio programmatico come quello dell’articolo 3 diventasse un criterio interpretativo delle singole norme. Il concetto del *best interest of the child*, reso nella traduzione italiana con la locuzione “superiore interesse del fanciullo”, va quindi inteso non tanto con una valenza comparatistica, con il rischio d’incorrere in difficoltà interpretative e applicative, considerato che, in quanto principio cardine dell’ordinamento giuridico, è esso stesso il fondamentale criterio interpretativo delle singole norme per superare eventuali loro ambiguità. Tale principio, così inteso, va a sottolineare la “centralità” di ogni singolo minore, considerato nella sua “diversità”. È possibile garantire il “migliore/superiore interesse” solo se questo non viene esaminato in astratto, ma sostanziato nel caso concreto, con riferimento alla situazione specifica e alle dinamiche relazionali in cui quel singolo soggetto in formazione si trova.

Il riferimento al principio del superiore interesse del fanciullo si riscontra anche in numerosi altri articoli della Convenzione che considerano le situazioni di separazione dalla famiglia d’origine, l’adozione, la privazione della libertà personale, l’educazione. In particolare, si ritiene importante, per chiarezza interpretativa, combinare l’articolo 3 e l’articolo 29 della Convenzione con le norme della Costituzione italiana, per delineare il percorso attuativo dell’interesse del minore al quale deve essere garantito «lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità»³, in modo da prepararlo ad assumere «le responsabilità della vita in una società libera»⁴, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La stessa tutela giurisdizionale del minore non è soltanto tutela dei diritti soggettivi di cui egli è titolare alla stessa stregua di ogni persona fisica, ma è anche

³ Art. 29, punto a).

⁴ Art. 29, punto d).

“tutela del suo interesse esistenziale” alla formazione della personalità, un interesse qualificato come “superiore”. Solo in tal modo è possibile configurare una tutela globale del minore, che comprende sia la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi di cui è titolare, sia l’attuazione dell’interesse del minore allo sviluppo della sua personalità. Un minore che non sia referente dipendente, passivo e a volte invisibile, ma interlocutore attivo, da coinvolgere attraverso il dialogo, la partecipazione, l’informazione e l’ascolto.

Le sollecitazioni proposte dalla Convenzione ONU sono state rielaborate, riprese e puntualizzate da altri strumenti internazionali: un punto di riferimento in tal senso è costituito dalla *Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli* (Strasburgo, 25 gennaio 1996), ratificata dall’ordinamento italiano con legge n. 77/2003, fondata sul riconoscimento del minore come autonoma parte processuale. Tale Convenzione riconosce al minore non solo la titolarità dei diritti sanciti ma anche l’esercizio di essi, «in particolare nei procedimenti familiari che li riguardano». In tema di rappresentanza del fanciullo in giudizio, nell’accezione che assume questo termine nella Convenzione di Strasburgo, la prima notazione da fare è che essa può avere livelli, contenuti e scopi differenti da quelli che il nostro ordinamento vi riconnette. È chiaro, infatti, che il significato di rappresentanza è diverso a seconda che il minorenne debba soltanto essere ascoltato dal giudice ovvero che debba agire in giudizio come attore o convenuto e, cioè, che vi debba svolgere il ruolo di parte processuale; caso in cui è altresì necessaria, non meramente “consigliabile”, l’assistenza e la rappresentanza tecnica da parte di un avvocato. La rappresentanza ha come scopo quello di porre una persona nella condizione di agire validamente al posto (in nome) di un’altra e nell’interesse (per conto) di quest’ultima, producendo effetti giuridici nella sfera di interessi del rappresentato. La rappresentanza sostanziale del minorenne spetta, naturalmente, al genitore e, se questo manca o è privato della potestà, sicché non può rappresentare il figlio, alla stessa funzione sopperisce il tutore. Nei casi in cui siano ravvisabili situazioni di conflitto di interessi fra il minore e l’esercente la responsabilità genitoriale, è necessario sollecitare la nomina di un curatore speciale.

3. La tutela legale del minore

Nell’ambito di ogni iniziativa che riguardi i bambini, promossa da istituzioni di assistenza sociale, private o pubbliche, o da organi di carattere legislativo, amministrativo o giudiziario, si deve dunque tenere nella dovuta considerazione innanzitutto il superiore interesse del fanciullo, le cui prerogative devono essere sempre tenute presenti.

Il sistema attuale accorda in primo luogo alla famiglia la responsabilità di allevare il fanciullo e di assicurare un adeguato sviluppo delle sue capacità. È necessario in tal senso sensibilizzare i genitori alle loro responsabilità: i principi giuridici relativi ai diritti dei genitori devono tradursi in responsabilità parentale, la responsabilità di agire secondo l’interesse preminente dei loro figli. In tal senso occorre accogliere favorevolmente la sollecitazione che ci perviene dal regolamento CE 2201/2003, che parla di responsabilità genitoriale e non più di potestà parentale: il

concetto di responsabilità genitoriale, che viene definito dal regolamento stesso come il complesso di «diritti e doveri di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione giudiziaria, della legge o di un accordo in vigore riguardanti la persona o i beni di un minore» (art. 2.7), evoca e sottolinea il contesto inter-relazionale nel quale essa deve essere esercitata, mettendo ulteriormente l'accento sui bisogni di un soggetto in crescita.

Lo Stato deve porsi a sostegno del compito primario della famiglia nei confronti dei bambini, assumendo un ruolo suppletivo e integrativo che è quello di supportare i genitori nell'esercizio delle loro responsabilità e, ove ciò si renda necessario nel preminente interesse dei minori coinvolti, attraverso un'interposizione – tramite le istituzioni, gli organi e gli istituti previsti dal sistema normativo – qualora la famiglia risulti inidonea a garantire l'educazione e lo sviluppo armonioso della prole. Tale consapevolezza è ampiamente riconosciuta dall'ordinamento giuridico italiano, che prevede la figura del tutore in tutte quelle situazioni in cui venga meno, per qualsiasi causa, l'esercizio della potestà parentale, in conformità a quanto stabilito dal dettato costituzionale, il quale prevede che «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti»⁵. In tal senso, il tutore deve prendersi cura del minore, deve rappresentarlo in tutti gli atti civili e deve amministrare il suo patrimonio. La tutela implica, infatti, funzioni di gestione del patrimonio, d'indirizzo educativo e di rappresentanza legale (articoli 147, 348, 357 cc).

La parola «tutela» deriva dal latino *tueor*, che significa proteggere, garantire, prendersi cura. Questo termine è utilizzato dalle discipline giuridiche per indicare protezione e aiuto per i soggetti incapaci, che non sono quindi in grado di esercitare e far valere da soli i propri diritti e soddisfare i propri interessi. Più specificamente, in relazione ai minori, la tutela riguarda l'istituto disciplinato dagli articoli 343 e seguenti del codice civile e indica l'ufficio destinato alla protezione dei minori di età, per i quali sia venuta meno la potestà dei genitori, per diverse cause che dipendono, nella maggior parte dei casi, da morte, assenza, scomparsa accertata giudizialmente, decadenza, sospensione, impedimenti effettivi o altre circostanze speciali. La predisposizione di tale figura nell'ordinamento giuridico italiano s'inscrive nell'impostazione della struttura della Costituzione italiana, che garantisce – agli articoli 2 e 3 – la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo «come singolo e nelle formazioni sociali, in cui si svolge la sua personalità» e impegna la Repubblica a «rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo della personalità di ogni individuo».

I tutori – che devono essere persone d'ineccepibile condotta, idonee a educare e istruire il minore (art. 348 cc) – svolgono tale funzione a titolo gratuito in termini di volontariato sociale (art. 379 cc), salvo l'eventuale assegnazione di un'equa indennità da parte dell'autorità giudiziaria. La funzione del tutore, quando non è assunta da un familiare del minore, è generalmente e per prassi attribuita ad amministratori pubblici o operatori responsabili dei servizi sociali. Le recenti modifiche normative, introdotte dalla legge n. 149/2001, vietano ai responsabili delle comuni-

⁵ Art. 30, 2° comma, Costituzione italiana.

tà di tipo familiare e degli istituti d'assistenza pubblici e privati di accoglienza di minori, di svolgere la funzione di tutore.

Il ruolo del tutore implica conoscenze che riguardano le problematiche sociali e psicologiche dei minori che necessitano di tutela; gli obblighi attribuiti dalla legge alla figura del tutore; gli iter istituzionali specifici relativi alla tutela di un minore. Rimane al tutore un ampio margine di scelta per quel che riguarda l'aspetto etico, sociale ed educativo della formazione del minore: il tutore, sopperendo all'assenza delle figure genitoriali di riferimento, deve saper ascoltare, individuare le capacità, le aspirazioni, i bisogni del minore; ciò può avvenire solo attraverso un rapporto interpersonale profondo e continuo, volto a intraprendere un percorso educativo adeguato alla sua età, alla personalità, all'esperienza personale e familiare, così da permettergli di diventare veramente protagonista della sua storia.

Attualmente, nella maggior parte dei casi, per prassi le autorità giudiziarie si trovano costrette a nominare come tutori sindaci, assessori, dirigenti dei servizi sociali, soggetti che, proprio per la funzione istituzionale che ricoprono, difficilmente riescono a svolgere al meglio il ruolo di tutori, con il rischio che si producano effetti negativi sulla qualità della tutela. L'introduzione del divieto – a opera della legge 149/2001, che recita la legge 184/1983 intitolandola *Diritto del minore alla propria famiglia* – di affidare a responsabili o operatori di strutture di accoglienza la tutela dei minori ospitati, e la presenza costantemente in aumento di minori stranieri non accompagnati sul nostro territorio, rendono necessaria una riflessione sulla figura del tutore e opportuna una valorizzazione di questo istituto, nella volontà d'individuare le forme di tutela e protezione più idonee a rispondere alle peculiarità della condizione minorile.

Il *Progetto tutori* proposto dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche è finalizzato alla creazione di una rete organizzata di figure volontarie, motivate, adeguatamente formate e disponibili ad assumere l'incarico di tutore di un minore, con il quale instaurare una relazione significativa, volta all'ascolto delle sue esigenze, alla decodificazione dei suoi messaggi e alla rappresentazione di essi nelle sedi opportune. Tali obiettivi possono realizzarsi solo attraverso l'individuazione di strategie finalizzate innanzitutto ad accrescere la sensibilità e la coscienza della società sull'istituto della tutela, tramite specifici percorsi di sensibilizzazione diretti alla conoscenza delle funzioni e delle potenzialità della figura del tutore. Per garantire un intervento strutturato e rispondente alle esigenze dei minori sottoposti a tutela, il garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza provvederà, inoltre, a sostenere e monitorare l'attività dei tutori, così da proporre strategie mirate a garantire supporto permanente. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza vuole far proprio l'intento di costruire «un nuovo ordine giuridico sociale, in cui i fanciulli partecipano attivamente e in prima persona alla formazione delle decisioni destinate a incidere più profondamente nella loro vita e, in particolare, sullo sviluppo dei loro rapporti affettivi.»⁶

⁶ Magno, G., *Il minore come soggetto processuale. Commento alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, Giuffrè, 2001.

4. Il curatore speciale del minore: prospettive e potenzialità

Una rinnovata cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, nella direzione sollecitata attraverso interventi normativi sul piano internazionale, nazionale e regionale, ha determinato un'accresciuta sensibilità nei confronti del minore, che non è concepito più come oggetto di tutela, ma come soggetto di diritti sostanziali, di cui egli è titolare e che deve poter esercitare in giudizio.

Dopo aver dedicato un parte del lavoro alla valorizzazione del ruolo e della figura del tutore del minore, sulla base delle esigenze riscontrate da un'analisi del territorio, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza delle Marche ha concentrato l'attenzione su altre forme di rappresentanza del minore, con particolare riferimento all'istituto della curatela speciale. Il curatore speciale è colui che compie, in nome e per conto altrui, un determinato atto giuridico. Il curatore speciale, a differenza del genitore o del tutore, è nominato per rappresentare il minorenne nel compimento di un singolo atto o di una limitata serie di atti (curatore *ad acta*) o in un determinato processo (curatore *ad processum*). Tale figura ha un compito ben diverso da quello del tutore, che rappresenta stabilmente il minore quando il genitore manca oppure è impedito: il compito di rappresentanza del curatore speciale è invece limitato a un solo affare e, limitatamente al caso di conflitto di interessi, si svolge in presenza e per di più in contrasto con la pretesa dell'esercente la responsabilità genitoriale. Il conflitto di interessi, infatti, consiste proprio nell'incompatibilità, anche solo potenziale, fra la posizione del genitore e quella del figlio minorenne. Il conflitto di interessi si ricollega alla titolarità, in capo all'esercente la responsabilità genitoriale, di una situazione giuridica idonea a determinare la possibilità che il potere rappresentativo possa essere in contrasto con l'interesse del minore e presuppone che il genitore sia interessato a un atto di contenuto diverso o a un esito della lite diverso da quello che avvantaggi il rappresentato. Una situazione di possibile conflitto è stata tradizionalmente ritenuta ravvisabile – determinando conseguentemente la nomina del curatore speciale – quando i contrapposti interessi del rappresentante e del rappresentato sono di carattere patrimoniale; le norme processuali (articoli 78, 79, 80 cpc) che regolano la nomina del curatore speciale anche in caso di conflitto d'interesse non recano tuttavia alcuna limitazione in tal senso; per di più, l'articolo 79 citato dispone che la nomina del curatore speciale «Può essere chiesta anche dalla persona che deve essere rappresentata o assistita, sebbene incapace».

Queste disposizioni sul curatore speciale, presenti da lungo tempo nel nostro ordinamento giuridico, ma utilizzate finora solo in casi sporadici e marginali o in senso puramente formale – perché il curatore, una volta nominato, limitava la propria attività al minimo indispensabile e il genitore, nonostante il conflitto di interessi, restava comunque arbitro della situazione – dovrebbero essere valorizzate. La Corte costituzionale, nella sentenza 1/2002, ha espressamente affermato che, in base alla nuova normativa derivante dalle citate convenzioni internazionali, il minorenne può assumere la veste di parte nel giudizio quando sono in gioco i suoi interessi – anche e soprattutto quelli di natura non immediatamente patrimoniale – e che, per rendere possibile ciò, è indispensabile la nomina di un curatore speciale: esattamente di quel curatore speciale già previsto dal nostro ordinamento.

mento. Questa possibilità, inoltre, è già prevista dal codice civile in alcuni casi di conflitti non patrimoniali, relativi a diritti personalissimi del minore, attinenti alla filiazione legittima (azioni di disconoscimento, di contestazione o di reclamo di legittimità) e alla dichiarazione giudiziale della paternità o della maternità naturale: in tali casi, gli articoli del codice civile 244, ultimo comma, 247, comma 2, e 273, comma 1, prevedono la nomina di un curatore speciale al minorenne che agisce o resiste in simili giudizi.

Al curatore, oltre al compito di rappresentanza, può essere attribuito anche quello di “assistenza” del minorenne in giudizio – corrispondente quasi perfettamente al paradigma esposto nell’articolo 10 della Convenzione di Strasburgo del 1996 – per fornirgli informazioni pertinenti, prospettare le conseguenze pratiche di ogni azione, interpretare ed esporre intelligibilmente al giudice la volontà dell’assistito: in una parola, “proteggere” l’assistito dai pericoli derivanti dai suoi stessi atteggiamenti, dettati da immaturità, ignoranza o inesperienza.

La delicatezza e allo stesso tempo l’opportunità di un ruolo attivo del curatore speciale, che non esprime un suo personale punto di vista ma interpreta, chiarisce, fa emergere e presenta correttamente al giudice le reali intenzioni del soggetto affidato alle sue cure, informando correttamente costui circa le conseguenze delle sue azioni e il significato di quelle del giudice, richiede un’adeguata formazione e un costante sostegno.

5. Le risposte del Garante per l’infanzia e l’adolescenza della Regione Marche

Per rispondere alle esigenze rilevate sul territorio regionale e per far propria una concezione di minore che sia soggetto di diritti, nei cui confronti promuovere forme di tutela adeguate e finalizzate a garantire uno sviluppo armonioso della personalità, in ottemperanza a quanto disposto dall’articolo 1.2 della legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18, ai sensi del quale il garante «istituisce un elenco al quale può attingere anche il giudice competente per la nomina di tutori o curatori; assicura la consulenza e il sostegno ai tutori o curatori nominati», tale Ufficio ha realizzato dal 2004 il *Progetto tutori* e il *Progetto curatori*. Tali progetti, condotti in sinergia con gli attori istituzionali coinvolti nella tutela del minore (uffici giudiziari, minorili e ordinari, ambiti territoriali, servizi sociali del territorio), sono stati realizzati innanzitutto attraverso una sensibilizzazione territoriale, volta a promuovere una più attenta cultura dell’infanzia, grazie alla valorizzazione di strumenti giuridici esistenti nell’ordinamento italiano, quali, appunto, la tutela legale e la curatela speciale. Un’applicazione mirata di tali istituti può, infatti, essere idonea a garantire il miglior interesse del minore, in ogni situazione di pregiudizio.

Poiché l’interesse nei confronti di tali iniziative da parte del territorio regionale è stato molto ampio, il Garante ha promosso corsi di formazione altamente qualificati, svolti attraverso l’instaurazione di una stabile collaborazione con le università di Urbino e di Macerata, destinati all’approfondimento di tematiche connesse con la tutela legale e la curatela speciale e finalizzati alla preparazione di soggetti idonei

a svolgere il ruolo di tutore o curatore speciale del minore di età. Con particolare riferimento al *Progetto tutori*, il primo corso di formazione per tutori legali si è svolto nel corso del primo semestre del 2005 ed è stato rivolto a cento soggetti – di varia professionalità ed estrazione, residenti nelle cinque Province della Regione Marche – selezionati sulla base di oltre 150 adesioni pervenute. Il corso si è articolato in alcune giornate formative durante le quali sono state affrontate tematiche inerenti alla tutela legale sotto diversi profili (giuridico, psicologico, sociologico), attraverso lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche, con l'ausilio di esperti di diritto di famiglia, magistrati, dirigenti di servizi sociali, specialisti in dinamiche istituzionali nell'ambito della tutela minorile, psicologi, educatori, esperti in diritti umani. Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ha prodotto una sorta di *vademecum* all'esercizio dell'ufficio di tutore del minore che ha consegnato a tutti i corsisti, così da fornire una guida pratica e un punto di riferimento per l'espletazione dei vari compiti connessi con l'esercizio della funzione di tutore legale.

I nominativi dei soggetti abilitati (attraverso una verifica cui i corsisti si sono sottoposti alla fine del corso) sono, poi, stati inseriti in un albo della rappresentanza e dell'assistenza all'infanzia e all'adolescenza e – in ottemperanza a quanto previsto dalla legge istitutiva – tale elenco è stato messo a disposizione delle autorità giudiziarie attraverso la stipulazione di appositi protocolli d'intesa volti a stabilirne un effettivo e proficuo utilizzo. La sottoscrizione di protocolli d'intesa con le autorità giudiziarie, ordinarie e minorili, ha determinato l'avvio di stabili, concertate e intense forme di collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nella tutela del minore (istituzioni giudiziarie, enti locali, servizi sociali, famiglie o comunità affidatarie). Sulla base del protocollo d'intesa, l'autorità giudiziaria comunica al garante l'avvenuta nomina di un tutore che, a sua volta, provvede a fornire ai tutori nominati, anche alla luce delle indicazioni dell'organo giudiziario, il sostegno necessario per consentire il miglior espletamento delle loro funzioni al fine di garantire, in ogni circostanza, i diritti del fanciullo. All'atto della nomina, il garante rinnova al tutore nominato, con riferimento al singolo caso, la disponibilità al sostegno, nell'ambito delle proprie specifiche funzioni e accompagna il tutore nel percorso relativo alla tutela provvedendo, ove richiesto, a fornire sostegno a livello giuridico, tecnico, psicologico e facilitando, ove opportuno, la comunicazione tra tutore, istituzioni, servizi, al fine di rifocalizzare l'attenzione sul minore come soggetto individuale, spesso frammentato tra i vari interventi posti in essere.

Dalla sottoscrizione dei protocolli d'intesa – conclusasi nel febbraio 2006 – sono stati seguiti dal Garante più di cento casi di tutela legale di minori, relativi, nella maggior parte delle ipotesi, a minori stranieri non accompagnati. In tali ipotesi, le questioni più ricorrenti che hanno richiesto l'intervento del Garante hanno riguardato l'esame di particolari situazioni che legittimassero la richiesta dello *status* di rifugiato o dell'asilo, il contatto con il Comitato minori stranieri, la rappresentazione della posizione del minore presso le autorità preposte oltre alla facilitazione dei contatti con la comunità d'accoglienza o con la famiglia affidataria presso cui il minore fosse ospitato. In altre situazioni invece, la nomina di tutore legale è stata conseguente a sospensione o decadenza della potestà genitoriale, per inidoneità dei genitori naturali del minore. Tali situazioni presentano profili par-

ticolarmente delicati, in particolare per l'atteggiamento dei genitori naturali. In un caso sottoposto all'attenzione del Garante, per esempio, il reclamo proposto da parte dei genitori naturali avverso il provvedimento che sospendeva la potestà genitoriale di entrambi i genitori, ha evidenziato l'opportunità che il tutore si costituisse in giudizio, per conto dei minori sottoposti alla sua tutela, attraverso l'ausilio di un avvocato. La delicatezza della situazione e l'assenza di competenze giuridico-legali del tutore nominato hanno richiesto un sostegno da parte del Garante, che ha provveduto a monitorare costantemente la situazione, nell'interesse preminente dei fanciulli coinvolti.

Degna di nota è, poi, la costituzione dell'Associazione tutori volontari, avvenuta nel novembre 2006 e promossa dal Garante per l'infanzia in collaborazione con il Tribunale e la Procura della Repubblica per i minorenni di Ancona, di cui fanno parte i tutori iscritti all'albo della rappresentanza e l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza. Tale associazione è finalizzata a garantire l'interesse preminente del minore e un'attenta cultura nei confronti dell'infanzia, attraverso la promozione di condizioni che garantiscono ai minori l'esercizio dei propri legittimi interessi e diritti, l'attuazione dei diritti fondamentali dei minori, previsti a livello nazionale e internazionale, la rappresentanza legale nei procedimenti amministrativi e giudiziari.

Periodicamente, infine, vengono predisposti momenti di aggiornamento teorico-pratici dedicati agli iscritti all'elenco in qualità di tutori e/o curatori e legati alle dinamiche connesse alla tutela legale e alla curatela speciale dei minori d'età. Ulteriori corsi di formazione saranno attivati durante l'anno 2007, nell'ambito del *Progetto tutori* e del *Progetto curatori*. Momenti di formazione mirati sono previsti in relazione a specifici casi di abuso o maltrattamento, connessi al *Progetto trattamento-maltrattamento* – promosso dal Garante – che prevede l'instaurazione di équipe multidisciplinari. Si ritiene, infatti, importante sollecitare occasioni di formazione che vedano coinvolte le diverse professionalità, finalizzate ad azioni sinergiche di tutela.

6. Conclusioni

Il riconoscimento del diritto del minore a essere adeguatamente informato così da permettergli di farsi un'opinione e di esprimerla, certo di essere ascoltato, assume una rilevante valenza pedagogica, permettendo al soggetto di "partecipare alla sua tutela". Sembra essenziale che, nell'esame dell'interesse preminente del fanciullo, sia presa in considerazione la sua reale opinione, come sottolineato sia dall'articolo 12 della Convenzione ONU sia dall'articolo 3 della Convenzione di Strasburgo.

Va certamente richiamato che una cosa è il riconoscimento di tali diritti, tutt'altra è la loro attuazione, necessariamente demandata a figure adulte di riferimento, intese sia come legami affettivi, sia come organi statali a cui è delegata la responsabilità di garantire e di predisporre strumenti congrui.

Sottolineare l'"esserci" del minore come soggetto di diritti evidenzia necessariamente il dovere di tutti gli adulti di garantire il diritto di "essere minore", nell'intento di condividere azioni di tutela. Si ha, infatti, la convinzione che la responsabi-

lità nella tutela e nella promozione dei diritti passi attraverso un recupero e una qualificazione del ruolo che ciascuno, nella comunità sociale, può responsabilmente esercitare.

I mutamenti dei contesti di vita del minore, in cui si sviluppano le relazioni e le esperienze, e le trasformazioni della rete degli attori sociali che hanno funzioni educative e di tutela, appaiono, nella nostra società, profondi, rapidi e significativi. La promozione e la tutela del minore rappresenta una vera e propria “impresa sociale”, che si esprime attraverso adeguate politiche e nuove alleanze, che prevede integrazione e collaborazione interistituzionale tra operatori pubblici e privati, tra culture diverse – quella psicologica, quella giuridica e quella assistenziale – portatrici spesso di obiettivi e valori diversi, ma accomunate da un concetto sostanziale: tutelare un diritto umano significa garantire il soddisfacimento di un bisogno fondamentale.

È pertanto inevitabile riflettere sull’importanza di una tutela e promozione dell’infanzia e dell’adolescenza che non sia esclusiva né frammentata, ma condivisa e sinergica. Essere ascoltato, infatti, implica la necessità di concepire il minore come soggetto attivo di diritti, con delle opinioni e dei sentimenti propri; egli ha il diritto di partecipare attivamente all’assunzione di decisioni che lo riguardano, nonché di influenzare le disposizioni prese nei suoi confronti. Ogni adulto, in quanto tale, ha di fronte a ciascun minore la precisa responsabilità di garantire un sostegno adeguato all’esercizio dei diritti che sono a lui riconosciuti, nel rispetto del migliore interesse del fanciullo. Questo obbligo non è solo di “qualcuno”: la società, lo Stato, le sue istituzioni, i servizi, i genitori o gli esercenti la potestà genitoriale devono condividere una responsabilità comune e non contrapposta nei confronti dei minori: tali soggetti hanno tutti la responsabilità di assicurare la tutela dei diritti riconosciuti ai minori e un loro effettivo godimento.

La partecipazione dei minori

Francesco Milanesi

Pubblico tutore dei minori, Regione Friuli-Venezia Giulia

On the basis of the 1989 UN convention on the rights of the child and of the 1996 European convention on the exercise of children's rights which led to a new mentality in the approach to the rights of minors, the author reflects on the theme of children's participation, highlighting the importance of adults providing the conditions enabling minors to be autonomous subjects in charge of their own rights. The Charter on the rights of the child in hospital, which defines new forms of child participation in hospital life, formulated for the ircs Burlo Garofalo Children's Hospital in Trieste has become an instrument for the accreditation of paediatric hospitals at a national and international level. Children's councils have been set up in many municipalities. These are just a few examples of the active participation of children. The author concludes that a society can be defined as democratically legitimated by the degree of free, spontaneous participation of the people. A society that allows the younger generations to participate, and that listens, involves and promotes the participation of its youngest citizens has all the more claim to be called democratically well founded.

Premessa. All'origine della democrazia

L'esperienza della partecipazione dei ragazzi alla vita della comunità locale, del quartiere, della città, può essere strumentalmente utilizzata dagli adulti, o da questi banalizzata, a seconda delle convenienze di tipo politico elettorale che ne possono venire. Come Pubblico tutore dei minori della regione Friuli-Venezia Giulia, ho verificato più volte e in più occasioni come il tema della partecipazione fosse oggetto di travagliati dibattiti tra i vari rappresentanti di opposti schieramenti anche a livello locale nei consigli comunali dei piccoli paesi che caratterizzano la realtà urbana della mia regione. Questa constatazione mi ha spinto perciò a porre molta attenzione al tema e soprattutto a cercare di individuare una mia giusta collocazione dentro a questa esperienza.

Le riflessioni che seguono dunque traggono spunto dalla reale pratica di un lungo periodo di attività, ho svolto infatti questa funzione a partire dal 1996, con un'interruzione tra il 2001 e il 2003. Ho incontrato più di 6.000 studenti, visitato decine di scuole e soprattutto ho incontrato praticamente tutti i consigli dei ragazzi oggi presenti in varie forme organizzative nella regione.

1. Il tema della partecipazione

Il tema della partecipazione del bambino (uso il termine nell'accezione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo comprendendovi dunque tutti minorenni tra zero e 18 anni) attraversa le culture politiche del nostro Paese e non solo, met-

tendole in crisi. Pochi sono gli amministratori o i dirigenti politici che seriamente affrontano il tema della partecipazione con l'attenzione che merita e ciò molto spesso non riguarda solo la partecipazione dei ragazzi. Alcuni per timore di vedere i ragazzi scimmiettare le forme della partecipazione degli adulti, realizzano eventi sporadici e folkloristici in cui pare che il bambino rappresenti un utile abbellimento della nostra vita comunitaria. Ricordo di aver assistito a un consiglio comunale che per la ricorrenza del 20 novembre si celebrava nel teatro con tutti i ragazzi delle classi seconde della scuola media inferiore. Quel rito in cui i ragazzi facevano domande preparate dagli insegnanti e il Sindaco rispondeva con abilità retorica indiscussa, ma di fatto eludendo le domande dei ragazzi, si ripeteva già da due anni eguale a se stesso. I ragazzi erano sempre di seconda media, erano sempre diversi, ma le domande e le riposte curiosamente identiche. Quell'anno a un certo punto si alza un ragazzone allampanato e dice: «Scusi, sa, ma sono due anni che ci dice le stesse cose», il ragazzo era evidentemente troppo grande per essere di seconda media e il sindaco temendo fosse chissà chi, lo apostrofa da maleducato e gli chiede chi mai fosse e perché fosse lì e lui semplicemente risponde che era un ripetente.

L'episodio comico grottesco ha le medesime caratteristiche della fiaba del re nudo: la vanità del sovrano, la piaggeria dei cortigiani e la schietta semplicità di un bambino che dice la verità. Senza un'accorta riflessione sul significato che la partecipazione ricopre nella vita democratica della comunità e nel ruolo che vi hanno le autorità di garanzia anche la migliore esperienza rischia di rimanere episodica e frammentata non costitutiva di un cambiamento.

L'ufficio del Pubblico tutore dei minori nasce nella mia regione a seguito di importanti dibattiti originati anche da tragici fatti di cronaca, come frutto della presa di coscienza della necessità di costituire un organo di promozione e di protezione dei diritti dell'infanzia. Tra i suoi compiti è infatti previsto che egli debba *promuovere*, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni di volontariato, iniziative per la tutela dei minori; nonché *promuovere*, in collaborazione con gli enti interessati e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con mezzi d'informazione, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori.

Evidentemente il faro di orientamento dell'azione di promozione che l'Ufficio attua è dato dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo. Nata nel 1989 è il primo trattato sui diritti umani che l'Assemblea delle Nazioni unite approvò dopo la caduta del Muro e segna una svolta radicale nella cultura dell'infanzia di tutto il pianeta. È bello pensare che allora, quando crollavano i sistemi totalitari dell'Est e l'umanità si aprì alla grande speranza di costruire un modello pacifico di convivenza planetaria, essa si sia rivolta ai bambini, ai ragazzi, per chiamarli a collaborare alla sfida; ben oltre il suo significato giuridico, che è comunque alto, essa rappresenta una chiamata, l'offerta di un ruolo, di uno spazio, di un riconoscimento della soggettività propria dell'infanzia.

La Convenzione internazionale sui diritti dei fanciulli rappresenta uno strumento di diritto internazionale assai innovativo, forse non tanto sul piano dei singoli

contenuti, quanto perché determina la necessità di individuare una nuova mentalità di approccio ai diritti dei minori. È affermazione assolutamente condivisa in dottrina che se fino a prima della sua entrata in vigore la concezione dominante in merito ai problemi della tutela dei minori si rappresentava nell'esercizio di una tutela sostitutiva al minore stesso, di cui cioè il minore era oggetto più che soggetto, oggi, dopo la sua piena efficacia su scala oramai globale, si può davvero affermare che è il minore il soggetto non solo astrattamente titolare di diritti; esso in prima persona soggetto attivo nella sua medesima azione di tutela e salvaguardia. L'esigenza della partecipazione dunque si pone come necessità giuridica della stessa azione di tutela che la comunità opera sulle generazioni venienti.

Gli art. 12, 13 e 14 della Convenzione di New York sono sicuramente la fonte principale per tale nostra ricerca¹, essi prevedono il diritto del minore di esprimere il proprio parere su ogni procedimento che lo riguardi, e questo diritto si struttura come esercizio di un più significativo diritto alla libertà di espressione, alla libertà di pensiero, coscienza e religione; sono diritti che riguardando un soggetto in formazione presuppongono e prevedono il diritto di formarsi un'opinione libera.

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo nel 1996 e ratificata solo nel marzo 2003 dall'Italia, rappresenta un'ulteriore enorme innovazione della concezione di tutela dei diritti dei minori in quanto in tutte le sue parti essa esige che si passi dalla percezione del bambino come oggetto delle nostre benevoli e amorose cure, a soggetto attore autonomo dei propri diritti.

Specificatamente la Convenzione europea prevede la possibilità dei minori di esprimersi in tutti i procedimenti di natura giudiziaria o amministrativa che in qualsiasi modo li riguardino.

In particolare essa prevede un'articolazione dettagliata di quello che sinteticamente verrebbe definito l'esercizio del diritto di ascolto; esso dunque comprende il diritto di essere informato sul procedimento che lo riguarda, di essere consultato e di esprimere la sua opinione, di essere aiutato a capire le conseguenze pratiche delle sue opinioni e delle decisioni che ne possono conseguire. Inoltre per esercitare tali diritti il minore ha sempre diritto a esprimersi direttamente, ovvero di nominare un proprio rappresentante il quale non necessariamente deve essere un legale, ma persona che stabilisce con il minore un rapporto non formale di comunicazione.

¹ Riporto per comodità il testo delle norme nella loro traduzione ufficiale.

Art. 12.- Gli stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante, o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.

Art. 13.- Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazione ed idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo. L'esercizio di questo diritto può essere regolamentato unicamente dalle limitazioni stabilite dalla legge (e che sono necessarie al rispetto dei diritti altrui e alle esigenze di sicurezza nazionale).

Art. 14.- Gli stati parti rispettano il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero di coscienza e di religione. Gli stati parti rispettano il diritto e il dovere dei genitori, oppure se del caso dei rappresentanti legali del bambino, di guidare quest'ultimo nell'esercizio del summenzionato diritto in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità.

Questa forte innovazione che è conseguenza evidente del cambio di mentalità o di approccio culturale il cui spartiacque è rappresentato dalla Convenzione internazionale e dalla Convenzione europea, va valutata con una grande attenzione, in quanto può rappresentare un enorme rischio per la stessa cultura dei diritti dei minori.

Non necessariamente, infatti, abbandonare il porto sicuro e rassicurante della tradizione normativa può rappresentare un vantaggio per il minore se come atteggiamento contrario a quello banalizzante descritto prima vi è la deresponsabilizzazione del mondo adulto a fronte dell'emancipazione del minore ottenuta con questo nuovo assetto normativo, quasi a voler dire :«fai da te che sei grande abbastanza».

Tutte le ragioni che reggono una lunga attenzione dottrinale e procedurale a sostegno del perfezionamento delle forme con cui l'adulto si pone in ascolto del minore nei procedimenti amministrativi o giudiziari, permangono positivamente intatte e, anzi, sono la necessaria premessa perché la norma che sposta l'ascolto da facoltà dell'adulto a diritto del minore rappresenti sempre un'evoluzione positiva e non una drammatica adultizzazione del fanciullo lasciato solo a rapportarsi con precoci problemi di rappresentazione degli interessi.

Considerare *il bambino un cittadino* secondo la magistrale definizione di A.C. Moro², non significa ignorare che egli permane un minore, un bambino, una bambina, nelle sue fragilità, nelle sue incoerenze, nelle sue pulsioni e che, dunque, offrigli la possibilità di esercitare dei diritti non significa imporgli una capacità anagrafica inesistente. Sarebbe quasi auspicabile che tali Convenzioni non venissero mai messe in atto se da esse dipendesse la individuazione del bambino come soggetto solo e isolato dal suo contesto vitale e dunque per quanto reso capace di esercitare dei diritti, di fatto tragicamente abbandonato a se stesso nel farlo.

Ecco perché l'affermazione del diritto del minore si accompagna all'affermazione del diritto e dovere dei genitori, degli educatori, degli adulti di riferimento, di accompagnare il minore nell'esercizio dei propri diritti in modo che corrisponda alle sue capacità.

Non c'è un'età prima della quale non si ha coscienza e dopo la quale si ha; non c'è uno standard di maturità psicofisica che fa insorgere la libertà di pensiero, ma esiste un contesto educativo in cui si è accompagnati a esercitare il diritto. Accompanagnati non sostituiti. Ossia a seconda della diverse età ci sono manifestazioni della propria libertà che sono alla portata della persona e che rappresentano un esercizio del proprio diritto e diventano premessa per le libertà e responsabilità future, ma non come *diminutio*, bensì come educazione del fare.

Quel diritto non è di minor valore perché minore in estensione di quello godibile dall'adulto, in quanto, l'esercizio che ne fa il minore è proporzionato alle sue capacità e perciò è comunque esercizio di un diritto, anche se in apparenza parziale, è comunque intero perché pienamente rispondente all'esercizio possibile della libertà di pensiero di quel ragazzo o di quella ragazza in quel determinato contesto di età e di relazione.

² Moro, A.C., *Il bambino è un cittadino*, Milano, Mursia, 1991.

Pur essendo vero che nella realizzazione dei diritti esiste un esercizio pieno e adulto degli stessi almeno per la legge, è pur vero che per una personalità in formazione l'esercizio graduale di libertà sempre maggiori, non rappresenta mai il vissuto *“del già e non ancora”*, ma la pienezza di ciò che è possibile e compatibile con l'età e le capacità proprie.

2. La carta dei diritti del bambino in ospedale

Un esempio di come sia possibile formulare una procedura amministrativa e organizzativa di un servizio tenendo come base questo principio dell'accompagnamento del minore nell'esercizio dei suoi diritti a me pare sia l'esperienza che ha portato alla redazione della Carta dei diritti del bambino in ospedale.

A partire dalla necessità di formulare la propria carta dei servizi l'ospedale pediatrico IRCCS Burlo Garofolo di Trieste mi ha coinvolto nella stesura di un documento che costituisse un articolato dei diritti che il bambino doveva avere all'interno dell'ospedale. Certo non si tratta di una esperienza in cui i bambini hanno partecipato direttamente, ma essa è diventata lo strumento per definire forme nuove di partecipazione del bambino alla vita dell'ospedale e alle sue stesse cure. In essa ad esempio si qualifica una progressione dell'esercizio del consenso informato al trattamento medico-sanitario direttamente agito dal bambino e che oltre a essere un suo diritto è anche un elemento essenziale nello stesso successo terapeutico, tenendo conto di un bilanciamento del ruolo dei genitori in una progressione inversa rispetto alla valutazione delle capacità del minore. Allo stesso modo le forme di accoglienza, informazione e organizzazione della vita quotidiana del bambino nell'ospedale lo vedono protagonista attivo e sensibile nella stessa valutazione della qualità che costantemente l'ospedale monitora. La Carta è composta da 14 articoli che contengono anche delle notazioni pratiche di attuazione e su tale base il documento dopo l'ufficializzazione interna all'ospedale è divenuto delibera di indirizzo regionale per le pediatrie, successivamente adottato dagli altri ospedali pediatrici ha ottenuto nel 2002 il riconoscimento da parte del Ministero della salute ed è utilizzato come strumento di accreditamento degli ospedali medesimi, sia a livello nazionale che internazionale. Non si tratta di un riconoscimento dato così a sottolineare una amicizia con i bambini, si tratta di uno strumento giuridico che detta norme di comportamento permanenti di valutazione e qualità del personale e del servizio.

3. Il problema del voto

L'art. 12 della Convenzione dice: «gli stati parti garantiscono al fanciullo capaci di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione, su ogni questione che lo interessa, l'opinione del fanciullo essendo debitamente presa in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità». Il passaggio importante in questo articolo è contenuto nel secondo comma «[...] a tal fine si da-

rà – in particolare al fanciullo – la possibilità di essere ascoltato». Tutti quanti riconosciamo che il diritto di esprimere la propria opinione rappresenta un importantissimo diritto, uno dei grandi diritti della tradizione liberale, uno dei grandi fondamentali diritti civili. Se per l'adulto esso si può dire garantito a sufficienza quando non sono imposti dei vincoli all'espressione, quando c'è una garanzia del diritto di parola, quando cioè vi è una astensione dal divieto, ciò non basta a che il bambino possa davvero esprimersi. Il diritto di esprimersi sulle questioni che lo riguardano significa avere in qualche modo la possibilità di incidere sui processi decisionali le cui conseguenze ricadono sulla sua vita, ecco perché non basta che sia garantito un formale diritto di parola: un bambino, per poterlo esercitare, ha bisogno che qualcuno lo ascolti, ha bisogno di una diversa partecipazione.

Alla luce di ciò mi pare debba essere seriamente preso in considerazione il fatto di creare un diverso modo di coinvolgimento dei giovani minorenni alla vita delle comunità locali arrivando ad allargare la base elettorale. In occasione del dibattito che ha attraversato la nostra Regione nel 2004 per la riforma del suo statuto, il quale in virtù della specialità costituzionale della Regione ha bisogno di una legge di tal rango per essere attuale, ho formulato la proposta che la Regione riconoscesse il diritto di voto attivo per le elezioni amministrative ai maggiorenni di anni 16.

Questa proposta per alcuni era assolutamente irricevibile dal punto di vista costituzionale, per altri era una proposta assolutamente irricevibile sotto il profilo culturale. In generale noi adulti riteniamo infatti che i ragazzi non siano pronti a votare neanche a 18 anni e quindi figurarsi se sono pronti a 16! Risultato: «non possiamo permettercelo! è pura demagogia!» Forse è invece demagogia pensare che un minore non voti. In realtà, affermare che i minori non votano è del tutto falso agli occhi di un adolescente. Infatti essi non esercitano ancora il diritto di voto politico o amministrativo, ma esercitano un loro proprio diritto di voto in un modo che la società adulta ha trascurato completamente di considerare sotto il profilo educativo della formazione al voto adulto. I ragazzi votano in realtà da quando hanno accesso alla scuola superiore per la loro rappresentanza negli organi collegiali della scuola. La scuola è per i ragazzi di quella età la dimensione principale della vita, delle relazioni, del loro compito sociale e, dunque, per essi il voto in quell'ambito potrebbe essere assai importante. Purtroppo tale rappresentanza, nell'esperienza comune e diffusa, è del tutto priva di valore effettivo. I ragazzi, con i loro rappresentanti, non decidono quasi nulla e non incidono in nulla nei meccanismi effettivi di gestione della scuola e dei loro problemi nella scuola. Imparano così, fin da subito, una lezione di sfiducia e pessimismo che li porta a perdere un vero interesse per la politica e per il funzionamento della democrazia. Finiscono in tal modo per capire che il potere è ascritto ai meccanismi partecipativi, che votare non serve a modificare il potere e, dunque, prima ancora di iniziare a esercitare in pienezza il loro diritto di voto politico, maturano la cultura dell'astensione dal voto. Quando ci lamentiamo del disinteresse dei giovani alla politica, dunque, più che dar loro delle colpe, dovremmo complimentarci con noi stessi e con loro in quanto essi, nel loro astenersi dal voto, nel loro disinteressarsi alla politica, nel loro dire con matura rassegnazione «tanto votare non serve per-

ché sono tutti uguali e non si cambia così il potere», dimostrano di essere dei bravi ragazzi che hanno interiorizzato bene il percorso educativo che noi adulti gli abbiamo offerto costringendoli a esercitare in modo sterile e insignificante un loro diritto.

Voglio sperare che questo non fosse nell'intenzionalità di chi ha elaborato un disegno così asfittico della partecipazione nella scuola, ma di certo ne è il risultato. Abbiamo di fatto collocato l'esercizio del diritto di voto al di fuori di ogni effettiva formazione al voto stesso ignorando che intanto i ragazzi votano, per la scuola ove non contano nulla o per le rappresentanze sindacali sul posto di lavoro e per le quali non sono minimamente preparati. Questi motivi, non solo simbolici, mi hanno spinto e mi spingono a porre la questione della estensione del diritto di voto attivo, nelle elezioni comunali, provinciali e regionali ai maggiori di 16 anni.

Estendere il diritto di voto attivo, ai maggiori di 16 anni, rappresenta una forte innovazione dal punto di vista culturale e soprattutto della cultura politica; significa coinvolgere tutto il mondo politico in una diversa attenzione di contenuti e linguaggi per potersi rapportare con questo mondo che è portatore di una diversità e peculiarità proprie. Significa per gli adulti essere disposti ad ascoltare i minori, i ragazzi, fino al punto di modificare, almeno in parte, l'agenda politica facendo diventare prioritario ciò che altrimenti non lo sarebbe se il corpo elettorale rimanesse quello tradizionale.

Significa soprattutto dare credito ai ragazzi, dare loro lo spazio per far sentire i loro bisogni, la loro voglia di futuro, la loro capacità di proposta. Significa abbattere il muro che divide i giovani dagli adulti, la società politica dalla società dei nuovi linguaggi e dei nuovi valori.

4. I consigli dei ragazzi

Sono persuaso che i ragazzi se presi sul serio sanno essere molto più seri di quello che noi adulti ci aspettiamo. Questa convinzione mi è cresciuta nel tempo mentre attraversavo la regione incontrando le diverse esperienze di partecipazione democratica che vi si realizzano nei Comuni, nei quartieri, nelle città.

Il consiglio dei ragazzi e le altre esperienze di partecipazione dei fanciulli rappresentano pertanto ben di più e al di là del loro stretto significato contingente, una vera sfida alla società adulta una apertura di credito nel rapporto intergenerazionale, una iniezione di fantasia nella soluzione di tanti problemi.

La preoccupazione che molti nutrivano nei confronti dei CCR era legata alla possibilità di creare una sorta di scimmiettamento del consiglio degli adulti, esperienza che non rappresenta di certo un valore educativo. In questa considerazione vi è molto di vero, anche se non possiamo non vedere un triste sottofondo di sfiducia nella politica e nell'istituzione più rappresentativa a livello locale. In realtà i pericoli di un uso scorretto di uno strumento di partecipazione dei ragazzi alla vita della comunità locale sono anche altri e forse riguardano aspetti più delicati. Nel coinvolgimento dei ragazzi, infatti, si può cercare solo un momento celebrati-

vo, pubblico, ovvero folkloristico in cui si realizzano come ho raccontato momenti di ceremoniale dell'ascolto dei bambini i quali vengono chiamati a formulare delle domande all'amministrazione, ma non sono poi coinvolti nei processi decisionali che riguardano la soluzione dei problemi posti. Ovvero semplicemente i problemi posti non vengono considerati. La comunità locale, perciò, non vive questo come un contributo all'analisi di problemi della convivenza, ma come la semplice manifestazione della simpatica spontaneità infantile. I desideri dei ragazzi finiscono così per essere tutti indistintamente classificati simpatici, e come tali, non processati dalla amministrazione, non entrano a far parte dell'agenda politica locale.

Nelle tante esperienze positive che si sono realizzate abbiamo, invece, visto crescere una diversa consapevolezza. Innanzitutto da parte delle amministrazioni locali che hanno imparato a sentire con serietà, con attenzione le richieste dei consigli dei ragazzi, facendosi carico di dare effettive risposte ai problemi posti. Nelle comunità è nata un diversa sensibilità che ha fatto sì che il punto di vista del bambino, o come si dice ora il "parametro bambino" entrasse nella normale pianificazione della attività amministrativa. Considerare che certe realizzazioni abbiano o meno una fruibilità da parte dei fanciulli è diventata una buona prassi che corrisponde a un innalzamento complessivo della qualità della vita delle comunità stesse.

In secondo luogo questa sensibilità nuova si è avvertita negli operatori trattandosi infatti di un'esperienza che si qualifica per il suo significato educativo, è stato necessario introdurre specifiche figure di operatori educativi e animatori sociali che in modo competente interpretassero il ruolo di accompagnamento. Sempre di più nei servizi per i minori, ci si rende conto che non basta il lavoro dell'assistente sociale o dell'insegnante per garantire una promozione nell'esercizio dei diritti personali e le nuove professionalità educative assumono un ruolo centrale nella stessa progettazione. In terzo luogo questa esperienza ha creato un alone positivo anche nelle forze politiche. Per quegli amministratori che hanno saputo confrontarsi davvero con i problemi posti dai ragazzi, per quanti hanno guardato con fiducia ai modi creativi con cui i ragazzi gestivano i conflitti, le diversità e il senso di comunità, questa esperienza dei consigli dei ragazzi è stata una lezione di vita, anche di vita politica, un tuffo alle origini della democrazia a quel valore della partecipazione intesa come comune servizio, come risposta ai bisogni veri delle persone, come crescita dell'identità della comunità, che rappresentano la nobile funzione della politica che non va mai persa di vista. Partecipare indica letteralmente il prendere parte, e cioè da un lato vivere in un contesto informato da valori, consuetudini, norme, in una parola da una cultura la quale a sua volta va a strutturare un senso di appartenenza a una comunità; da un altro lato vuol dire invece condividere un processo comunitario di analisi, valutazione, discernimento e proposta, insomma quel mettersi in discussione, in un atteggiamento attivo e propositivo che rappresenta la capacità di visione del futuro verso cui orientare la comunità stessa. In questa esperienza è assai rilevante il punto di vista di un bambino, perché esprime una competenza tutta sua su problemi generali che se ascoltata con discernimento da parte degli adulti è davvero trasformatrice.

Per supportare questa esperienza l’Ufficio del tutore ha scelto di collocarsi in un atteggiamento promozionale senza però voler imporre un modello ma valorizzando l’esistente. Abbiamo costituito un gruppo pedagogico di coordinamento che raccolge tutti gli educatori e qualche assessore dei Comuni che hanno forme di partecipazione e con questo gruppo abbiamo realizzato la Prima assemblea regionale dei consigli dei ragazzi, nell’ottobre del 2004, alla quale è intervenuto anche il presidente del Consiglio regionale Alessandro Tesini nonché l’avvocato Luigi Citarella, membro del Comitato internazionale dei diritti del fanciullo. È stata una bellissima festa. È stata un’opportunità di scambio e di confronto, dove i ragazzi stessi hanno portato, davanti ai loro coetanei e agli adulti, le loro esperienze, i loro pensieri, i loro progetti. Oltre un centinaio di ragazzi veri protagonisti e testimoni di cittadinanza e democrazia. Ciò che si vede quando si dà, davvero, ai ragazzi la parola sulle questioni che li riguardano, è la loro capacità di guardare il mondo con un punto di vista assolutamente nuovo e creativo, e per nulla irrealistico. A partire da queste entusiasmanti esperienze l’ufficio ha finanziato e promosso la produzione di un video la cui realizzazione è stata interamente a carico di un consiglio di ragazzi. Attraverso la loro stessa testimonianza dunque abbiamo offerto ad altri ragazzi uno strumento affinché si mobilitino per chiedere loro stessi ai propri amministratori di aprirsi a questa nuova partecipazione.

Al di là delle diverse forme in cui i consigli si organizzano, siano esse per elezione o per nomina, il dato di fatto è che i ragazzi nei consigli sperimentano la funzione della rappresentanza degli interessi dei loro compagni e la necessità di farsi carico del compito di realizzare progetti che servano a tutti. È un carico mediato da educatori che hanno un preciso mandato da parte delle amministrazioni e dalla scuola che è il grande contenitore di questa esperienza. Ciò che più volte colpisce è il modo in cui i ragazzi interpretano questa dimensione della rappresentanza.

Racconto un episodio realmente accaduto. Quest’anno durante l’inaugurazione di un consiglio comunale subito dopo la nomina del Sindaco dei ragazzi, avvenuta con solennità di fronte a genitori, scolaresca e amministrazione comunale al gran completo, il neo-nominato Sindaco ha nominato il vicesindaco che era stato il candidato perdente nella elezione del sindaco, quello che potremmo dire, con un linguaggio adulto, il capo dell’opposizione contro il quale il Sindaco aveva vinto la sua battaglia. I consiglieri hanno applaudito, ma molti tra i genitori e gli adulti presenti non hanno capito e questo ha provocato un certo sconcerto. Il Sindaco del Comune ha allora chiesto al suo omologo ragazzo, pubblicamente perché di questa scelta e lui ha risposto: «Lui aveva delle buone idee, perché perderle?». L’episodio ci dice molto di come i ragazzi vivono la contesa, o la dimensione della rappresentanza. Certo che la dinamica politica adulta che divide chi vince da chi perde, le maggioranze e le opposizioni, non può essere ricondotta a questa logica, ma di certo i ragazzi ci insegnano che anche nella dimensione politica il rispetto per l’altro e il riconoscimento delle sue buone proposte non sminuisce di certo chi le accoglie, anzi, questo potrebbe essere un vero insegnamento nella dimensione dei rapporti istituzionali.

5. Considerazioni finali

Il valore centrale che con la Convenzione europea del 1996 si è voluto affermare è quello della partecipazione. Non si tratta di una scelta di basso profilo, ma di una questione centrale e nevralgica per la democrazia stessa. Purtroppo esiste ancora molto forte una cultura politica che considera la democrazia un puro meccanismo di legittimazione del potere, che si manifesta nel passaggio elettorale, attraverso il quale si determinano le maggioranze di Governo. Una volta garantito il successo elettorale di una compagine, chi è al Governo è perciò stesso democraticamente legittimato a operare, senza voler più riconoscere il valore della democrazia come strumento per la valutazione dell'azione politica e la costante validazione del potere.

Lo scarto tra una cultura politica che utilizza la democrazia come legittimazione elettorale e una cultura politica che considera la democrazia come la qualità delle relazioni sociali è rappresentato, a mio avviso, proprio dal valore della partecipazione. Di più, una società può dirsi democraticamente legittimata proprio dal grado di partecipazione, libera, spontanea dei cittadini, e dunque dalla concreta possibilità di tutti di esercitare la propria cittadinanza. A maggior ragione una società che apre la partecipazione alle giovani generazioni, ascolta, coinvolge e promuove la partecipazione della cittadinanza dei più piccoli, può dirsi democraticamente bene fondata.

Ritengo in tal senso esemplari i progetti che sono stati realizzati con creatività e coraggio grazie alla felice intuizione della legge 285/1997. La migliore assistenza, la migliore supplenza alle carenze familiari, la migliore ludoteca, la migliore offerta di servizi insomma, non potrà mai appassionare soggetti che non venissero considerati degni di esprimere i propri pareri, di assumersi le proprie responsabilità, in modo adeguato all'età e all'ambiente in cui vivono, perché sono parte di questa società.

Solo così, infatti, i servizi si trasformano in coinvolgimento, in partecipazione e il contributo di idee, energie e capacità dei più piccoli allarga anche lo spazio democratico in cui tutti siamo chiamati a vivere.

La ratifica della Convenzione stessa da parte del Parlamento nazionale può dirsi un'occasione persa per aspetti fondamentali della partecipazione dei ragazzi nella dimensione processuale della rappresentazione dei loro interessi, ma apre enormi possibilità alle Regioni. Esse hanno, infatti, grazie agli spazi di autonomia legislativa che si sono realizzati con la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, la possibilità di legiferare in materia di partecipazione dei cittadini minori alle decisioni amministrative che li riguardano con grande libertà e, ci auguriamo, con grande creatività.

L'autonomia normativa delle Regioni in materia di organizzazione dei servizi e di qualità degli stessi è piena e totale. È perfettamente possibile pertanto che siano le Regioni a inventare quegli istituti necessari a garantire al bambino un'adeguata informazione, un ascolto della sua opinione, garantendogli di avere accesso alle iniziative che significativamente possono incidere sulla qualità della sua vita. Le Regioni potrebbero dimostrare così di essere l'avanguardia di un sistema di tutela e di promozione dei diritti delle persone in particolare dei più piccoli, realizzando concretamente quanto la Convenzione europea auspica e quanto di fatto il Parlamento non ha saputo fare a livello generale.

Rassegne

maggio-agosto 2006

Avvertenza

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

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

Organizzazioni internazionali

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

Organizzazione delle Nazioni unite

CONSIGLIO DI SICUREZZA

Documenti

Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo, S/2006/389, 13 June 2006

Report of the Secretary-General pursuant to resolutions 1653 (2006) and 1663 (2006), S/2006/478, 29 June 2006

Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Sudan, S/2006/662, 17 August 2006

ASSEMBLEA GENERALE

HIV/AIDS

Durante la sua 60^a sessione, il 2 giugno, l'Assemblea generale adotta con risoluzione una *Dichiarazione in materia di HIV/AIDS*¹. Si tratta di un documento politico formulato sulla considerazione che l'AIDS rappresenta una catastrofe umana senza precedenti che colpisce tutti i Paesi e i continenti del mondo e ha contagiato più di 65 milioni di persone, ne ha uccise più di 25 milioni, ha reso orfani più di 15 milioni di bambini e che al momento 40 milioni di persone sono infette da HIV/AIDS, di cui 2,3 milioni sono bambini e adolescenti e il 95% di questi si trova nei Paesi in via di sviluppo. In particolare, l'assenza di medicinali pediatrici aggrava la condizione dei bambini e degli adolescenti affetti da questo male, impedendone l'effettiva protezione e tutela della salute, pertanto l'Assemblea richiede agli Stati d'impegnarsi al fine di affrontare come prioritarie le vulnerabilità dei minori colpiti e affetti dall'HIV, fornendo il supporto medico e riabilitativo necessario per questi bambini e le loro famiglie. Si auspicano, inoltre: l'adozione di politiche specifiche per la protezione del minore affetto da AIDS e di programmi che accrescano la protezione dei bambini diventati orfani a causa dell'HIV/AIDS; la semplificazione e facilitazione dell'accesso ai trattamenti medici e l'intensificazione degli sforzi per lo sviluppo di nuovi trattamenti per l'infanzia e l'adolescenza; l'istituzione e il rafforzamento del

¹ Resolution, *Political Declaration on HIV/AIDS*, A/RES/60/262, 15 June 2006.

sistema sociale di protezione a loro dedicato. In relazione al consolidamento dei servizi sanitari nazionali, si richiede un'intensificazione delle attività di cooperazione internazionale e di partenariato al fine di diffondere programmi d'intervento onnicomprensivi e rinforzare i sistemi nazionali sanitari e sociali, anche inserendo i programmi di cura dell'AIDS tra gli interventi di cura primaria.

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Punizioni corporali

Il Comitato sui diritti del fanciullo durante la sua 42^a sessione adotta il *General Comment n. 8* affrontando la questione delle punizioni corporali e dei trattamenti inumani e degradanti inflitti a bambini e adolescenti². Il Comitato, sin dalle sue prime sessioni, dedica una particolare attenzione alla promozione del diritto del minore a essere protetto dalle forme di violenza più disparate. Si tratta di fenomeni riscontrati in maniera ricorrente nell'analisi dei rapporti nazionali sottoposti al Comitato ed emergenti dai risultati dello studio delle Nazioni unite sulla violenza a danno dei minori. Attraverso tali analisi emerge la diffusa legalità delle punizioni corporali e la persistente approvazione sociale delle punizioni corporali e dei trattamenti inumani o degradanti. Sin dal 1993 il Comitato ha intrapreso la sua lotta contro le punizioni corporali, raccomandando l'adozione di legislazioni nazionali a totale diniego di queste, anche a titolo di misure di correzione. Pertanto attraverso questo *General Comment* si constata che al 2006 più di 100 Stati hanno proibito le punizioni corporali nelle scuole, nei sistemi penali nazionali, nelle famiglie, negli istituti e in ogni altra situazione di affidamento extrafamiliare. Il Comitato mira a orientare gli Stati parte nella comprensione degli articoli della Convenzione sui diritti del fanciullo dedicati alla protezione del minore dalle varie forme di violenza che nel caso di specie sono gli articoli 19, 28 comma 2, e 37, ribadendo la centralità del diritto del bambino a veder rispettata la propria dignità personale, l'integrità fisica e l'uguale protezione del soggetto davanti la legge. Di conseguenza, fine di questo *General Comment*, è quello d'invitare gli Stati a proibire legalmente ed eliminare efficacemente le punizioni corporali e tutte le altre forme di violenza attraverso revisioni legislative, campagne di sensibilizzazione e misure educative tali da affrontare la dilagante accettazione e l'estesa tolleranza delle punizioni corporali sui bambini.

ILO - INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Lavoro minorile nei Paesi ricchi

L'ILO adotta in occasione della sua 95^a sessione del 2006 il rapporto sullo sfruttamento del lavoro minorile nei Paesi ricchi³. Si tratta del secondo rapporto realizzato

² General Comment No. 8 (2006), *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, *inter alia*)*, CRC/C/GC/8, 21 August 2006. Il testo integrale del *General Comment* è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

³ Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, *The end of child labour: Within reach*, Report of the director-general, international Labour Conference 95th Session 2006, full version web site: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-b.pdf>

in applicazione della Dichiarazione ILO sui principi e diritti fondamentali al lavoro, in cui si offre per la prima volta una descrizione dinamica del fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile nei Paesi ricchi. Il documento nella sua prima parte realizza una valutazione sulle tendenze globali e locali, facendo emergere che nel 2004 si registravano 218 milioni di bambini sotto sfruttamento lavorativo, di cui 126 milioni in condizioni lavorative altamente pericolose e con una parità di coinvolgimento tra bambini e bambine dai 5 agli 11 anni, mentre il numero di bambini maschi risulta essere predominante – in misura piuttosto considerevole – nelle categorie d'età più avanzata. Il rapporto registra un calo del numero globale dei bambini lavoratori dell'11% negli ultimi quattro anni, mentre il numero dei bambini coinvolti in attività estremamente pericolose si è ridotto del 26% nella fascia tra i 5 e i 17 anni: pertanto risulta che il lavoro minorile si sta riducendo e sembra che tanto più la forma di sfruttamento è pericolosa, tanto più questa decresce rapidamente. L'ILO registra un incremento delle ratifiche delle convenzioni n. 138 e n. 182, ma si tratta solo di un primo passo che necessita di essere accompagnato da azioni concrete contro lo sfruttamento del lavoro minorile. Tali interventi necessitano di essere supportati dall'impegno politico e devono mirare all'eliminazione della povertà, alla rieducazione, all'educazione di base e alla tutela di diritti umani come strumenti essenziali nella lotta allo sfruttamento del lavoro minorile. Nel suo rapporto, il Direttore generale dell'ILO ribadisce che la crescita economica, attraverso il supporto del collocamento lavorativo delle popolazioni più povere, risulta essere il mezzo di intervento migliore per l'eliminazione dello sfruttamento minorile. In tal senso il rapporto presenta gli esempi provenienti dall'Asia dell'Est – inclusa la Cina – e dal Brasile, illustrando che politiche efficaci di riduzione della povertà si basano su interventi di *mass education*, percepita come un prerequisito esenziale per consentire ai Paesi in economia di transito di contrastare lo sfruttamento lavorativo dei minori.

UNICEF

Nutrizione

L'UNICEF ha adottato il quarto *Report card* in materia di nutrizione, analizzando gli sviluppi realizzati verso il raggiungimento dei *Millennium Development Goals* (MDGs). Il rapporto adottato nel mese di maggio verifica i progressi fatti a livello mondiale in quest'ambito, utilizzando come indicatore primario la condizione di sottopeso dei bambini di età inferiore ai 5 anni⁴. Il rapporto ricorda che l'obiettivo per il 2015 è quello di ridurre della metà il numero di bambini sottopeso, tuttavia constata che dal 1990 a oggi non si è ancora neanche vicini a tale obiettivo, infatti oggi un bambino su quattro al di sotto dei 5 anni – il 27% della popolazione mondiale – nei Paesi in via di sviluppo soffre di sottopeso: si tratta di 146 milioni di bambini. Di questi, il 73% vive in soli dieci Paesi: India 57 milioni, Bangladesh 8 milioni, Pakistan 8 milioni, Cina 7 milioni, Nigeria 6 milioni, Etiopia 6 milioni, In-

⁴ UNICEF, *Progress for children*, a report card on nutrition - number 4, may 2006, full version web site: www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_EN_8X11.pdf

donesia 6 milioni, Repubblica Democratica del Congo 3 milioni, Filippine 3 milioni, Vietnam 2 milioni e altri Paesi in via di sviluppo 40 milioni. L'UNICEF stima che la sottonutrizione contribuisce alla morte di 5,6 milioni di bambini al di sotto dei 5 anni e sottolinea la centralità del problema della malnutrizione come elemento essenziale per la realizzazione degli altri MDGs, in particolare per quanto riguarda quelli connessi alla salute e all'educazione nei Paesi più gravemente colpiti da questo fenomeno. Il *Report card* propone d'intervenire su quattro livelli: microlivello, supportare le famiglie mettendo a loro disposizione informazioni, risorse e servizi necessari per migliorare le condizioni di salute, di nutrizione e di cura dei bambini; mesolivello, rinforzare i sistemi distrettuali e le comunità, assicurando l'accesso alle risorse alimentari, all'acqua e alle strutture sanitarie; macrolivello, integrando i bisogni di nutrizione e di salute dei bambini nelle politiche, nei piani e nei bilanci nazionali; livello globale, assicurando la sostenibilità di sistemi sanitari e nutrizionali così come risorse finanziarie per il raggiungimento dei MDGs.

Altri documenti approvati

Report of the Executive Board of the United Nations Children's Fund on the work of its 2006 annual session, (5-9 June 2006), E/2006/34 (Part II) - E/ICEF/2006/5 (Part II), 17 July 2006

Child Protection and Children Affected by AIDS. A Companion Paper to The Framework for the Protection, Care and Support of Orphans and Vulnerable Children Living in a World with HIV and AIDS, August 2006

Organizzazioni europee

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

Unione europea

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Salute

Il 10 maggio il Consiglio emana una posizione comune in vista dell'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di un regolamento in materia di medicinali destinati alla popolazione pediatrica¹. Normalmente un farmaco per uso umano, prima di essere immesso in commercio in uno o più degli Stati membri, deve essere testato e sottoposto ad analisi e prove meticolose, comprese le prove precliniche e le sperimentazioni cliniche. Il Consiglio constata che tali studi non sono sempre realizzati sui medicinali pediatrici e che la gran parte dei medicinali attualmente utilizzati per la popolazione pediatrica non è stata sperimentata o autorizzata a tal fine. Con il termine "popolazione pediatrica" il documento si riferisce alla parte della popolazione tra zero e diciotto anni e sottolinea che la mancanza di medicinali specificamente testati per uso pediatrico comporta rischi più elevati di reazioni avverse, tra cui il decesso a causa di informazioni inadeguate sul dosaggio, cure inefficaci per sottodosaggio, non disponibilità per la popolazione pediatrica di adeguati preparati e impiego di medicinali e preparati officinali potenzialmente di scarsa qualità o comunque di qualità non testata. Purtroppo il mercato dei farmaci da solo risulta essere insufficiente a stimolare in maniera adeguata la ricerca, lo sviluppo e l'autorizzazione di medicinali per uso pediatrico, pertanto il Consiglio attraverso questo regolamento dovrebbe mirare ad agevolare e a garantire che i medicinali pediatrici siano oggetto di ricerche etiche scrupolose e di elevata qualità predisponendo un'autorizzazione specifica per l'uso pediatrico. Il regolamento, individuerà le norme che disciplinano lo sviluppo di medicinali per uso umano, al fine di rispondere alle esigenze terapeutiche di bambini e adolescenti senza sottoporre la popolazione pediatrica a sperimentazioni cliniche o di altro tipo non necessarie, nel rispetto della direttiva 2001/20/CE. A tal fine proporrà l'istituzione di un Comitato pediatrico all'interno dell'Agenzia europea per i medicinali², con l'obbligo di vigilare sul rispetto delle prescrizioni relative all'autorizzazione e all'immissione in commercio dei tali farmaci.

¹ Posizione Comune (CE) N. 7/2006 definita il 10 marzo 2006, in vista dell'adozione del regolamento (CE) n. .../2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del ..., relativo ai medicinali per uso pediatrico e che modifica il regolamento (CEE) n. 1768/92, la direttiva 2001/20/CE, la direttiva 2001/83/CE e il regolamento (CE) n. 726/2004, pubblicata in GUCE C 132E del 7 giugno 2006.

² Agenzia istituita con regolamento (CE) n. 726/2004.

Altri documenti approvati

Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, che istituisce l'anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007) – Verso una società giusta, n. 771/2006/CE, pubblicata in GUCE L 146 del 31 maggio 2006

COMMISSIONE EUROPEA

Diritti dei minori

Il 4 luglio la Commissione adotta una comunicazione dedicata allo sviluppo di una politica comune in materia di diritti dei minori³: si tratta di un passo fondamentale poiché si affrontano compiutamente i diritti dei bambini a livello di Unione europea con l'obiettivo generale d'instaurare una strategia europea globale per promuovere e proteggere efficacemente i diritti del fanciullo nel quadro delle politiche interne ed esterne dell'Unione. La strategia proposta dalla Commissione si prefigge sette obiettivi primari: primo, verificare le conseguenze delle azioni già intraprese in passato rispondendo ai bisogni più urgenti attraverso la creazione di un numero telefonico europeo a sei cifre per l'assistenza ai bambini e di un altro numero unico per i bimbi scomparsi o vittime dello sfruttamento sessuale (2006); secondo, stabilire le priorità di un'azione futura dell'Unione europea, attraverso la valutazione d'impatto delle misure già intraprese dall'Unione, nonché la pubblicazione di un documento di consultazione per determinare le azioni da intraprendere in futuro (2008) e, infine, la raccolta sistematica dei dati comparabili sui diritti del bambino (2007); terzo, tenere sistematicamente conto dei diritti del fanciullo nelle politiche dell'Unione; quarto, strutturare un coordinamento e dei meccanismi di consultazione efficaci, attraverso la riunione di tutte le parti interessate nel quadro del Forum europeo per i diritti del bambino (2006), nonché la creazione di una piattaforma di discussione e di lavoro in linea (2006) e, infine, la partecipazione dei bambini al processo decisionale (2007), l'istituzione di un gruppo interservizi in seno alla Commissione europea e la nomina di un Coordinatore per i diritti del bambino; quinto, rinforzare le competenze nel campo dei diritti del fanciullo; sesto, comunicare più efficacemente in questa materia attraverso l'elaborazione di una strategia di comunicazione sui diritti del fanciullo (2007) e divulgare informazioni sui diritti direttamente agli interessati (i bambini e gli adolescenti) in maniera appropriata; settimo, promuovere i diritti del fanciullo nel quadro delle relazioni esterne. Si evidenzia che la comunicazione: individua gli organismi che hanno svolto e svolgono iniziative d'analisi sulla condizione dei diritti dei bambini in Europa menzionando il Consiglio d'Europa, ChildONEurope e UNICEF; individua Eurostat, Stati membri, Consiglio d'Europa e ChildONEurope come organismi deputati a raccogliere i dati sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza; promuove la costituzione di un Forum sui diritti del bambino.

³ Comunicazione COM(2006) 367 definitivo, Bruxelles, 4 luglio 2006, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, pubblicata, in GUCE C 303 del 13 dicembre 2006. Il testo integrale della comunicazione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Giustizia minorile

Il 15 marzo il Comitato economico e sociale rilascia il proprio parere sul ruolo della giustizia minorile in relazione alla prevenzione e al trattamento del fenomeno della delinquenza minorile nei Paesi dell'Unione europea⁴. Nel parere si evidenzia che la delinquenza minorile rappresenta in media il 15% di tutti gli atti di criminalità, percentuale che in alcuni Paesi europei raggiunge il 22%. Tenendo in considerazione che “la criminalità sommersa” è un fenomeno che riguarda soprattutto la criminalità minorile, data la natura generalmente non grave dei crimini perpetrati, si ribadisce che non è semplice analizzare questo fenomeno nei Paesi dell'Unione in quanto a livello nazionale si riscontrano approcci identificativi diversificati, che variano al variare dei parametri utilizzati da ogni singolo Stato membro. In alcuni Paesi, con il concetto di delinquenza minorile si fa riferimento agli atti commessi da minori che rientrino in una delle fattispecie definite dal diritto penale nazionale, mentre in altri Paesi – in cui il sistema della giustizia minorile si basa sul modello educativo o assistenziale – l'ambito dei comportamenti penalmente rilevanti è più ampio, essendovi compresi atti che, se fossero commessi da adulti, sarebbero perseguiti unicamente per via amministrativa o civile o, addirittura, non sarebbero perseguiti. A ciò si aggiunge la presenza di differenze significative nel regime delle sanzioni: in alcuni Paesi è presente un regime sanzionatorio specifico, mentre in altri si applicano ai minori le stesse pene applicabili agli adulti, con limitazioni e attenuanti. Il parere analizza la situazione dei minori che, a seguito degli illeciti commessi, entrano nelle maglie della giustizia minorile ed esamina gli strumenti d'intervento utilizzabili per proteggerli, rieducarli e aiutarli a reinserirsi nella società. Affronta la questione delle cause della delinquenza giovanile, analizza le limitazioni dei sistemi tradizionali di giustizia, individua le nuove tendenze della giustizia minorile nel passaggio dal concetto di giustizia retributiva alla concezione della giustizia riparativa (*restorative justice*), per poi soffermarsi sull'analisi delle pratiche attualmente in vigore negli Stati dell'Unione. A tale proposito, il parere propone una politica europea comune in materia di giustizia minorile e traccia linee guida su cui sviluppare una politica comunitaria basata sulla raccolta di dati statistici aggiornati e comparabili, l'individuazione di standard minimi o orientamenti comuni che vadano a uniformare le politiche di prevenzione, repressione e rieducazione dei Paesi dell'Unione nel rispetto dei principi sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, auspicando il dibattito per la creazioni di standard qualitativi comuni. Il Comitato auspica l'adozione da parte della Commissione di un libro verde sul tema e propone, inoltre, la creazione di un Osservatorio permanente e l'istituzione di un coordinamento operativo tra tutti i servizi interessati e le agenzie coinvolte, in modo da poter offrire un intervento pluridisciplinare e pluristituzionale che ottimizzi gli interventi frammentati delle singole politiche dell'UE sulla questione della giustizia minorile.

⁴ Parere del 15 marzo 2006, *La prevenzione e il trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile nell'Unione europea*, pubblicato in GUCE C 110 del 9 maggio 2006.

L'EUROPE DE L'ENFANCE

Il 2 maggio il Governo austriaco, in qualità di Presidenza del consiglio dell'Unione europea, tramite il Ministero federale della sicurezza sociale, delle generazioni e della protezione del consumatore, organizza a Vienna un incontro del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* che vede la partecipazione di rappresentanti di 19 Stati membri dell'UE, di rappresentanti della Romania, di alcuni servizi e associazioni austriache di settore, del Segretariato di ChildONEurope nonché di Euronet. Suddiviso in due sezioni, l'incontro è aperto dalla ministra della Sicurezza sociale, Ursula Haubner, che dà il via a una prima sezione focalizzata sul tradizionale scambio di buone pratiche attraverso la presentazione di tre esperienze austriache centrate sulla partecipazione del minore a vari livelli: un esempio regionale di coinvolgimento dei minori nello sviluppo delle politiche che li riguardano, un progetto di una organizzazione non governativa sull'assistenza ai minori fuori dalla famiglia e un terzo progetto del Governo federale di assistenza legale e psicologica ai minori coinvolti in procedimenti giudiziari. La seconda sezione dell'incontro riguarda, invece, il cosiddetto *mainstreaming* dei diritti dei minori nelle politiche dell'UE. Il funzionario della Commissione europea responsabile dell'ufficio informazione Patrick Trousson della Direzione generale sicurezza, giustizia e libertà, presenta la comunicazione della Commissione *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*⁵ promossa da Franco Frattini, vicepresidente della Commissione europea nonché Commissario della Direzione generale sicurezza, giustizia e libertà. Patrick Trousson sottolinea che attraverso l'adozione della comunicazione la Commissione europea si cimenta per la prima volta nella realizzazione di un coordinamento rispetto a tutti gli interventi realizzati delle varie direzioni generali della Commissione europea che si occupano di minori e che questo è il primo passo verso una strategia a lungo termine. In seguito, Joseph Moyersoen e Roberta Ruggiero presentano per il Segretariato della Rete ChildONEurope i risultati di uno studio comparato sulle osservazioni conclusive del Comitato sui diritti del fanciullo, relative all'ultimo rapporto presentato dai 25 Paesi membri dell'UE, dai due aderenti (Bulgaria e Romania) e dai due candidati (Croazia e Turchia), realizzato su mandato del Ministero federale austriaco sopra citato⁶. I lavori della seconda parte dell'incontro si concludono con una discussione interna ai componenti del Gruppo intergovernativo intitolata *World Café: strategie per il futuro*, focalizzata sul ruolo passato, presente e futuro dello stesso Gruppo intergovernativo, anche in relazione all'assetto che si andrà a costituire con i nuovi strumenti proposti dalla *Comunicazione sui diritti dei minori*. Al termine dell'incontro, il rappresentante del Ministero finlandese degli affari sociali e della sanità informa che il prossimo incontro de *L'Europe de l'Enfance* è previsto per il 21 novembre 2006 a Helsinki.

5 Il testo integrale della comunicazione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

6 Lo studio è pubblicato su un cd-rom, sul sito web di ChildONEurope www.childoneurope.org e sul sito del ministero federale austriaco www.kinderrechte.gv.at

Consiglio d'Europa

COMITATO DEI MINISTRI

Studenti migranti

Il 12 luglio il Comitato dei ministri con raccomandazione affronta la condizione degli studenti stranieri che desiderano proseguire gli studi presso istituti di educazione superiore nei Paesi membri del Consiglio d'Europa⁷. La raccomandazione, in considerazione del fatto che l'educazione è un diritto fondamentale, ribadisce che essa rappresenta uno strumento indispensabile nel perseguitamento e avanzamento della conoscenza sia per gli individui sia per la società. Il capitale umano rappresenta per i Paesi d'origine, e in particolare per i Paesi in via di sviluppo, una risorsa importante che può contribuire al loro sviluppo e al progresso economico e sociale. Si afferma che la mobilità degli studenti migranti contribuisce alla pace, alla comprensione, alla tolleranza e alla creazione della fiducia reciproca tra i popoli e le nazioni, pertanto vi è la necessità di rafforzare lo status legale degli studenti migranti e di facilitare il loro accesso agli strumenti e alle risorse educative e garantire i loro diritti economici e sociali negli Stati membri a parità di condizioni con gli studenti nazionali. A tale scopo, la raccomandazione individua le condizioni d'ammissione degli studenti migranti – sottolineando la necessità d'istituire procedure più rapide e agevoli – ed elenca le caratteristiche dei permessi di residenza di cui devono trovarsi in possesso per poter accedere alle garanzie previste dalla raccomandazione in questione. Infine, il Comitato raccomanda agli Stati membri di attivare strette collaborazioni con i Paesi d'origine, al fine d'istituire corsi di particolare interesse per questi Paesi e tali da facilitare la reintegrazione lavorativa degli studenti migranti nei territori di provenienza. In tal senso, si auspica che gli stessi Paesi d'origine intervengano al fine di stimolare e facilitare il ritorno di questi studenti.

Altri documenti

Reply, *Education for leisure activities - Parliamentary Assembly Recommendation 1717 (2005)*, adopted on 3 May 2006, Doc. 10929 10 May 2006

Decision, *Terms of reference of the Joint Council on Youth (CMJ)*, adopted on 10 May 2006, CM/Del/Dec(2006)964/8.1/appendix6E, 12 May 2006

Reply, *Education and religion - Parliamentary Assembly Recommendation 1720 (2005)*, adopted on 24 May 2006, CM/AS(2006)Rec1720 final 29 May 2006

⁷ Recommendation Rec(2006)9 to member states, adopted on 12 July 2006, *Admission, rights and obligations of migrant students and co-operation with countries of origin*.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Educazione e salute

Il 29 maggio l'Assemblea parlamentare si occupa attraverso l'adozione di una risoluzione del ruolo della scuola e dell'educazione in relazione alla cosiddetta cultura della salute⁸. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), definisce la salute non solo come l'assenza di malattie e defezioni psichiche, ma anche come una condizione di benessere fisico, mentale e sociale completo; sulla base di tale assunto, la risoluzione riconosce alla scuola il ruolo primario di assicurare lo sviluppo equilibrato dei bambini e degli adolescenti, consentendo loro di adattarsi a un mondo variegato e in continuo cambiamento. Pertanto, nel diffondere la conoscenza, si richiede alla scuola di contribuire alla preservazione della salute e alla promozione dell'educazione alla salute e dei valori universali. L'Assemblea considera la salute e lo sviluppo culturale come elementi essenziali per lo sviluppo dei bambini e dei giovani. A tale proposito, sottolinea che in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa i bambini soffrono di malattie spesso connesse all'ambito scolastico e alle condizioni di vita, come per esempio deformazioni della spina dorsale, miopia, neurastenia, esaurimento nervoso e gonfiore della ghiandola tiroidea. La risoluzione suggerisce l'adozione di un approccio proattivo, in cui trovino applicazione i seguenti principi: l'impiego di metodi tecnici che migliorino la salute dei bambini e che tengano in considerazione la loro età e le loro caratteristiche individuali; il coinvolgimento di psicologi, di specialisti dell'educazione e di dottori nello sviluppo di metodi e di infrastrutture d'insegnamento; la promozione della cultura della salute attraverso varie discipline, inclusa l'educazione sessuale; la diffusione di un'educazione fisica e sportiva di alta qualità; la distribuzione di cibo di qualità nelle mense scolastiche; il monitoraggio della salute e dello sviluppo dei bambini a opera della scuola; la raccolta e lo scambio di informazioni e prassi tra gli Stati membri in merito alla salute dei bambini.

COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI

Punizioni corporali

Il 6 giugno il nuovo Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, lancia il primo *issue paper* del suo mandato – iniziato il 1º aprile 2006 – affrontando il tema delle punizioni corporali inflitte ai minori⁹. Il Commissario ricorda che le punizioni corporali sono parte della quotidianità di milioni di bambini e sono normalmente perpetrata dagli adulti e in particolare da coloro che rivestono un ruolo di fiducia. Sfortunatamente tali condotte sono spesso avallate dall'accettazione sociale e da disposizioni di legge discutibili che autorizzano il *reasonable chastisement* la punizione corporale accettabile e la *lawful correction*, la punizione corporale intesa come mezzo correttivo legittimo. Secondo il Commissario, si tratta di disposizioni normative derivanti da una percezione del

⁸ Recommendation 1750 (2006), adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Parliamentary Assembly, on 29 May 2006, *Education for balanced development in school*.

⁹ Issue Paper 2006/1, 06 June 2006, *Children and corporal punishment: the right not to be hit, also a children's right*.

bambino come proprietà dei suoi genitori e che rappresentano l'equivalente moderno delle leggi in vigore uno o due secoli fa e con cui si dava la possibilità ai padroni di punire i loro servi o schiavi e ai mariti di colpire le proprie mogli, riconoscendo il diritto del più forte sul più debole. Il documento individua gli articoli della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo che vietano le punizioni corporali e ribadisce che nel recente *General Comment* n. 8, adottato dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo¹⁰, al paragrafo 11 si fornisce una definizione di punizioni corporali esauritiva elencando tra queste le punizioni corporali e non corporali che risultano essere parimenti crudeli e degradanti. Il documento continua con l'analisi degli strumenti normativi adottati dal Consiglio d'Europa contro le punizioni corporali e l'impegno assunto anche in tal senso dal programma d'azione triennale *Children and Violence* al fine di supportare gli Stati nel dare attuazione agli standard internazionali. Al fine di abolire totalmente le punizioni corporali in Europa, il Commisario sottolinea che l'adozione di disposizioni normative di divieto non è sufficiente, pertanto ogni strategia nazionale in materia deve includere una combinazione di misure di breve termine che prevedano le dovute riforme normative e misure di lungo termine che mirino a influenzare le attitudini sociali e a promuovere metodi alternativi positivi di relazionarsi e di comunicare con i bambini.

¹⁰ UNCRC General Comment No. 8 (2006), *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, *inter alia*)*, CRC/C/GC/8, 21 August 2006.

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

CHILDONEUROPE

Il 9 giugno si svolge a Firenze, presso l'Istituto degli Innocenti, l'Assemblea semestrale della Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope. Si presentano i risultati dello studio sulle osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti del fanciullo¹ e si decide di proseguire sul tema di questa ricerca attraverso un approfondimento di carattere qualitativo su singole tematiche. L'Assemblea stabilisce inoltre di organizzare per il 18 gennaio 2007, presso l'Istituto degli Innocenti, un seminario sui sistemi nazionali di monitoraggio in materia di maltrattamento e abuso dei minori, come fase successiva della rilevazione realizzata sul tema da Donata Bianchi e decide di realizzare, sempre per lo stesso periodo, un documento sulle linee guida dei servizi postadozione. L'Assemblea dà mandato al Segretariato di rispondere positivamente all'eventuale coinvolgimento di ChildONEurope al Forum dell'UE sui diritti dei minori, che sarà organizzato dopo l'approvazione della comunicazione della Commissione europea *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, prevista per luglio 2006. Il Segretariato ricorda anche che è stato installato sul sito un forum on line e che pertanto si possono organizzare incontri on line sulle attività di ChildONEurope. Infine, la prossima Assemblea è fissata per il 19 gennaio 2007, mentre il giorno precedente, giovedì 18 gennaio 2007, sono previsti in contemporanea il Seminario europeo sui sistemi nazionali di monitoraggio in materia di abuso e maltrattamento dei minori, nonché il gruppo di lavoro in materia di adozione.

¹ Lo studio è pubblicato su un cd-rom, sul sito web di ChildONEurope www.childoneurope.org e sul sito del ministero federale austriaco www.kinderrechte.gv.at

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

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

LEGGI

Adozione e potestà genitoriale

Il 12 luglio¹ il Parlamento approva la conversione, con modificazioni, del cosiddetto “decreto legge mille proroghe”, rinviando al 30 giugno 2007 il termine per l’emanazione degli atti regolamentari diretti a dare attuazione alle modifiche di carattere procedurale introdotte dalla legge 149/2001 rispetto alla legge 183/1984 in tema di adozione e agli articoli 330 e seguenti del codice civile in materia di potestà genitoriale.

Scuola

Il 17 luglio² il Parlamento approva la conversione, con modificazioni, del decreto legge 12 giugno 2006 n. 210 volto ad assicurare la corresponsione dei compensi ai componenti delle Commissioni per gli esami di Stato dell’anno 2005-2006 conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore. A tal fine si procede a elevare lo stanziamento previsto nella finanziaria 2002 provvedendo ai relativi oneri mediante la riduzione dei fondi destinati alla funzione tutoriale.

DISEGNI DI LEGGE

DISEGNI DI LEGGE PRESENTATI maggio-agosto 2006

Senato della Repubblica

- S122 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Mauro Cutrufo (Gruppo Democrazia cristiana - Partito repubblicano italiano - Movimento per l’autonomia) il 2 maggio

¹ Legge 12 luglio 2006 n. 228, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 173 del 2006; proroga di termini per l’emanazione di atti di natura regolamentare ed ulteriori proroghe per l’esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 12 luglio 2006 n. 160.

² Legge 17 luglio 2006 n. 236, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 giugno 2006, n. 210, Disposizioni finanziarie urgenti in materia di pubblica istruzione*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 20 luglio 206 n. 167.

S190	<i>Introduzione dell'istituto dell'affido familiare internazionale e disposizioni in materia di organizzazione e funzioni della Commissione per le adozioni internazionali</i> , presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 4 maggio
S191	<i>Disposizioni per la tutela dei minori nelle pubbliche manifestazioni</i> , presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 4 maggio
S192	<i>Istituzione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza</i> , presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 4 maggio
S197	<i>Norme per la tutela dei minori nel campo delle comunicazioni radiotelevisive</i> , presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 4 maggio
S214	<i>Istituzione di un servizio telefonico gratuito di soccorso ai minori in difficoltà, ai disabili e agli anziani</i> , presentato da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 4 maggio 2006
S276	<i>Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 in materia di adozione da parte di persone singole</i> , presentato da Roberto Manzione (l'Ulivo) il 6 maggio
S291	<i>Norme per la corretta utilizzazione della rete INTERNET a tutela dei minori</i> , presentato da Alessio Butti (Alleanza nazionale) il 9 maggio
S305	<i>Norme a tutela dell'integrità psico-fisica dei minori</i> , presentato da Alessio Butti (Alleanza nazionale) il 9 maggio
S422	<i>Modifiche al codice penale e disposizioni per la lotta alla pedofilia</i> , presentato da Piergiorgio Massidda (Gruppo Democrazia cristiana - Partito repubblicano italiano - Movimento per l'autonomia) il 19 maggio
S481	<i>Disciplina del patto civile di solidarietà</i> , presentato da Giampaolo Silvestri (Gruppo Insieme con l'unione verdi - Comunisti italiani) il 22 maggio
S523	<i>Disposizioni in materia di donazione e di utilizzo a fini terapeutici e di ricerca di cellule staminali fetali, di cellule staminali da cordone ombelicale e di cellule staminali adulte</i> , presentato da Rocco Buttiglione (UDC) e altri il 31 maggio
S524	<i>Modifica all'articolo 48 della Costituzione in materia di estensione del diritto di voto per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini italiani ed agli stranieri che hanno compiuto il sedicesimo anno di età</i> , presentato da Mauro Bulgarelli (Gruppo Insieme con l'unione verdi - Comunisti italiani) il 31 maggio

S586 *Riconoscimento del diritto di voto ai minori, rappresentato da chi esercita le potestà genitoriali*, presentato da Maurizio Eufemi (UDC) il 7 giugno

S750 *Istituzione della “Giornata nazionale della famiglia”*, presentato da Massimo Polledri (Lega Nord Padania) il 5 luglio

S755 *Introduzione dell’articolo 605-bis del codice penale in materia di impiego di minori nell’accattonaggio*, presentato da Massimo Polledri (Lega Nord Padania) il 5 luglio

Camera dei deputati

C468 *Divieto di bevande alcoliche ai minori degli anni 16*, presentato da Antonio Pezzella (Alleanza nazionale) il 4 maggio

C528 *Disposizioni per la tutela del rapporto madri detenute e figli minori*, presentato da Enrico Buemi (La rosa nel pugno) e altri l’8 maggio

C611 *Modifica dell’art. 2 della Costituzione in materia di diritti dell’uomo e del fanciullo*, presentato da Paolo Lucchese (UDC) il 10 maggio

C682 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Antonio Pezzella (Alleanza nazionale) e altri il 15 maggio

C697 *Istituzione del tutore pubblico dell’infanzia*, presentato da Pino Pisicchio (Italia dei valori) il 15 maggio

C716 *Divieto di bevande alcoliche ai minori degli anni 16*, presentato da Giovanni Marras (Forza Italia) il 16 maggio

C812 *Nuove disposizioni penali in materia di minori*, presentato da Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) il 19 maggio

C851 *Disposizioni concernenti l’erogazione anticipata dell’assegno di mantenimento a tutela del minore*, presentato da Karl Zeller (Minoranze linguistiche, Gruppo misto) e altri il 22 maggio

C948 *Modifica all’articolo 157 del codice penale in materia di prescrizione dei reati commessi nei confronti dei minori*, presentato da Dorina Bianchi (l’Ulivo) il 31 maggio

C949 *Modifica all’articolo 158 del codice penale in materia decorrenza dei termini di prescrizione dei reati commessi nei confronti dei minori*, presentato da Dorina Bianchi (l’Ulivo) il 31 maggio

- | | |
|-------|---|
| C985 | <i>Introduzione dell'articolo 4141-bis del codice penale concernente la pedofilia e la pedopornografia culturale</i> , presentato da Carolina Lussana (Lega Nord Padania) il 6 giugno |
| C1193 | <i>Istituzione della figura professionale del mediatore familiare</i> , presentato da Katia Bellillo (Comunisti italiani) il 23 giugno |
| C1529 | <i>Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 in materia di cittadinanza</i> , presentato da Marco Boato (Verdi) il 1° agosto |

DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI NUOVI ISTITUTI A TUTELA DEI MINORI

Nei primi mesi della XV legislatura sono state presentate, alla Camera dei deputati³ e al Senato della Repubblica⁴, varie proposte di legge volte a introdurre, in linea con la legislazione internazionale, nuove figure istituzionali dirette a garantire una maggiore ed effettiva tutela del minore.

Di maggiore rilievo appaiono i due ddl che attribuiscono agli istituti di nuova creazione un compito generico di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Il primo⁵, presentato al Senato della Repubblica nel rispetto del vigente assetto costituzionale, attribuisce al nuovo organo – che ha carattere nazionale – il compito di tutela dei diritti del bambino inteso come persona. Rispetto, invece, alle politiche sociali, esse rimangono principalmente di competenza delle Regioni sul piano legislativo e degli enti locali, Comuni e Province sul piano amministrativo, residuando una competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio. Il ddl pone una compiuta disciplina legislativa sul garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che troverà successiva attuazione in atti regolamentari del Governo e dello stesso garante, segnatamente in ordine all'organizzazione degli uffici e alla provvista di personale. Il garante, così come delineato nel testo, è un'autorità amministrativa indipendente a carattere nazionale, monocratica, nominata d'intesa tra i due Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e ha un'articolazione territoriale su base provinciale. Dopo aver delineato i requisiti soggettivi del garante, il ddl affronta l'organizzazione dei suoi uffici e disciplina i rapporti con gli organismi regionali, con quelli europei e internazionali operanti nelle medesime materie, con gli organismi nazionali operanti nel settore delle adozioni internazionali e della tutela dei minori stranieri. Venendo, infine, alle

³ Ddl C697, Pino Pisicchio (Italia dei valori), *Istituzione del tutore pubblico dell'infanzia*; C184, Renzo Lusetti (l'Ulivo), *Disposizioni in materia di tutela dei diritti della famiglia e istituzione dell'autorità garante della famiglia*; C64, Luca Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Istituzione di un servizio telefonico gratuito di soccorso ai minori in difficoltà, ai disabili e agli anziani*; C682, Antonio Pezzella (Alleanza nazionale) e altri, *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*.

⁴ Ddl S192, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*; S214, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Istituzione di un servizio telefonico gratuito di soccorso ai minori in difficoltà, ai disabili e agli anziani*; S122, Mauro Cutrufo (Democrazia Cristiana - Partito Repubblicano Italiano - Indipendenti - Movimento per l'Autonomia), *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*.

⁵ Ddl S192.

sue attribuzioni, il garante ha poteri d'indagine, d'intervento in giudizio e di promozione di azioni giudiziarie in sede sia civile, sia penale, sia amministrativa a tutela dei minori; deve esprimere un parere sui provvedimenti dell'autorità giudiziaria che dispongono l'allontanamento di un minore dal proprio nucleo familiare; rilascia un'autorizzazione preventiva per l'impiego di persone di minore età nella pubblicità, nello sport professionistico, negli spettacoli pubblici cinematografici e teatrali, negli spettacoli televisivi e nelle trasmissioni televisive d'intrattenimento; nei casi previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 365/1994, ha funzioni consultive con riferimento ai progetti di legge e agli schemi di atti normativi del Governo concernenti il settore di competenza, nonché funzioni di sollecitazione e d'impulso per l'adozione di iniziative, anche legislative, relative alla tutela dei diritti dei minori; può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in caso d'inottemperanza alle proprie richieste di informazioni o di controllo, d'inservanza dei propri provvedimenti o nel caso in cui i documenti e le informazioni acquisiti non siano veritieri; infine, ricopre alcune funzioni residuali di controllo, vigilanza e coordinamento.

Il secondo testo preso in esame⁶, presentato alla Camera dei deputati, disciplina la figura del tutore pubblico dell'infanzia istituto a carattere provinciale con il compito di promuovere e sviluppare programmi di prevenzione dei danni all'integrità psicofisica dei minori e d'intervenire in caso di danno, abuso, maltrattamento o sfruttamento di minori degli anni 14. Alla nuova figura sono attribuiti poteri d'intervento diretto, di segnalazione o raccomandazione agli organi istituzionalmente preposti alla tutela dei minori, di denuncia all'autorità giudiziaria. Strumenti operativi del tutore dell'infanzia sono i centri per la tutela dell'infanzia istituiti presso ogni distretto scolastico che a esso riferiscono mensilmente sulle attività svolte e sulle iniziative da intraprendere.

Accanto a questi ddl che introducono una forma di tutela del benessere del minore ad ampio raggio, appaiono degni di nota quei ddl che istituiscono figure più specifiche. Si pensi al ddl⁷ che, riconoscendo gli interessi della famiglia intesa in senso unitario e non nei singoli componenti, istituisce l'autorità garante della famiglia che si fa carico delle esigenze che pervengono dalle singole famiglie e ne garantisce la tutela, intervenendo in alcuni procedimenti in cui si decidono misure che incidono sulla realtà economico-finanziaria delle famiglie, come i canoni d'affitto, le tariffe di luce e gas, i livelli minimi d'assistenza sanitaria e sociale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione. Si pensi, ancora, ai due ddl d'identico contenuto⁸ presentati al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, che istituiscono un servizio telefonico gratuito di soccorso, di sostegno e di aiuto ai minori. Esso è organizzato dalle Regioni per garantire un certo bacino d'utenza, come numero di

⁶ Ddl C697.

⁷ Ddl C184.

⁸ Ddl S214 e C64.

abitanti, oltre che un ragionevole anonimato che potrebbe essere compromesso in comunità più ristrette. Pur decentrando il servizio, è tuttavia importante che il numero telefonico sia lo stesso su tutto il territorio nazionale per permettere una più agevole conoscibilità e pubblicità del numero stesso. Nel caso in cui emergano fatti di rilevanza penale, gli operatori hanno l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, obbligo che può essere procrastinato per non più di dieci giorni a tutela della sicurezza del minore. Ogni telefonata è registrata e attiva la ricerca per individuarne la provenienza al fine di disincentivare un uso improprio del servizio.

Altri due ddl⁹, dopo aver introdotto nel nostro codice penale il reato di traffico e di vendita di organi prelevati ai bambini, istituiscono presso la Criminalpol una sezione speciale per contrastare le attività di traffico e di vendita degli organi prelevati ai bambini e destinati al mercato clandestino nazionale e internazionale. È istituito, inoltre, presso il Ministero dell'interno, l'Osservatorio nazionale sul traffico e sulla vendita degli organi prelevati ai bambini, con il compito di presentare al Parlamento una relazione semestrale sulle cause, sull'entità e sui flussi del fenomeno che coinvolge l'Italia come base operativa o di transito. Essi prevedono infine che il Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, promuova, attraverso i mezzi di comunicazione ritenuti idonei, campagne d'informazione e di sensibilizzazione della pubblica opinione finalizzate a contrastare il fenomeno.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

La Commissione parlamentare per l'infanzia, nel periodo di riferimento, non ha svolto attività alcuna in quanto non ancora costituita.

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI PERMANENTI*

ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA, SPETTACOLO E SPORT

Linee programmatiche

Nella seduta del 4 luglio, la Commissione procede all'audizione del ministro per le Politiche giovanili e le attività sportive, Giovanna Melandri, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Il Ministro affronta il tema delle politiche dello sport, in parte già illustrate nelle sedute del 6 e del 25 luglio alla Commissione affari sociali della Camera dei deputati, soffermandosi, inoltre, sulle vicende che hanno coinvol-

9 Ddl S122 e C682.

* Per quanto attiene all'attività svolta dalle commissioni permanenti del Senato della Repubblica, a partire dal 1° gennaio 2005 non sono più disponibili i resoconti stenografici ma solo i resoconti sommari. Questo comporta una maggiore sinteticità delle rassegne qui riportate.

to il mondo del calcio nei mesi precedenti all'audizione. A tal proposito, precisando che spetta alla giustizia ordinaria e sportiva accertare eventuali responsabilità, il Ministro sottolinea la necessità di riscrivere le regole per evitare il ripetersi di gravi episodi e per garantire un nuovo equilibrio competitivo. Gran parte di queste nuove regole dovranno essere adottate dalle istituzioni sportive, nel rispetto del principio dell'autonomia dello sport, ma anche il fronte politico dovrà affrontare alcune problematiche, alcune delle quali sono già state oggetto di un'analisi da parte del Parlamento in seguito all'indagine conoscitiva sul calcio professionistico condotta nella scorsa legislatura. Il Ministro ricorda inoltre il rapporto dell'*Independent european sport review*, elaborato in sede europea che affronta temi quali la *governance* aziendale del calcio – in particolare le questioni riguardanti la proprietà, il controllo e la gestione dei club – le licenze per i club medesimi, il sistema del trasferimento dei giocatori, le normative per i procuratori, un possibile sistema di contenimento degli ingaggi, la *governance* delle autorità calcistiche europee e nazionali, le attività criminali legate al mondo del calcio, con il riciclaggio di denaro sporco e il traffico di giovani calciatori, i fenomeni di razzismo e di xenofobia, le scommesse e il rapporto che le stesse, possono avere con i risultati delle partite, la corruzione, le scommesse clandestine, i problemi connessi alla sicurezza e all'incolumità negli stadi e fuori. Una particolare attenzione è già stata rivolta alla tematica della vendita dei diritti televisivi e della diffusione delle immagini rispetto alla quale è in corso di elaborazione, d'intesa con il ministro delle Comunicazioni, Paolo Gentiloni, un testo normativo d'iniziativa governativa volto all'introduzione di un modello di negoziazione centralizzata dei diritti in modo da tener conto della specificità del fenomeno sportivo, espressa nella dichiarazione del Consiglio d'Europa di Nizza del 2000. Tale fenomeno sportivo infatti dev'essere caratterizzato da stabilità economica, lealtà sportiva ed equilibrio economico e strutturale nell'ambito di ciascuna competizione sportiva e della funzione sociale dello sport, il tutto nel rispetto dei principi sulla libera concorrenza fra gli operatori della comunicazione.

Nella seduta del 5 e del 18 luglio la Commissione procede all'audizione del ministro dell'Istruzione, Giuseppe Fioroni, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Rispetto al contenuto della sua relazione, si rimanda alla seduta del 29 giugno della Commissione permanente Cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE

Linee programmatiche

Nelle sedute dell'11 e del 13 luglio, il ministro per la Solidarietà sociale, Paolo Ferrero, illustra alla Commissione le linee programmatiche del suo dicastero con una relazione già presentata alla Commissione permanente Affari sociali della Camera dei deputati il 4 e 7 luglio, alla quale si rimanda.

Nella seduta del 18 luglio il ministro per le Politiche per la famiglia, Rosy Bindi, illustra alla Commissione le linee programmatiche del suo dicastero. Rispetto ai contenuti della relazione del Ministro, si rimanda alle sedute del 18 e 25 luglio e 2 agosto davanti alla Commissione permanente Affari sociali della Camera dei deputati.

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E ADOLESCENZA

La Commissione speciale in materia di infanzia e adolescenza, nel periodo di riferimento, non ha svolto attività alcuna in quanto non ancora costituita.

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Madri detenute

Nella seduta del 3 agosto la Commissione prosegue l'esame del ddl¹⁰ che introduce significative modifiche al sistema vigente per garantire una maggiore tutela del rapporto tra le madri detenute e figli minori. La proposta di legge in esame modifica talune disposizioni del codice penale, del codice di procedura penale, della legge sull'ordinamento penitenziario¹¹ e del testo unico sull'immigrazione¹², al fine di assicurare nei primi anni di vita del bambino, la convivenza in stato di libertà con la madre detenuta. Essa, in particolare, istituisce le case famiglia protette, quali strutture alternative al carcere destinate alla coabitazione tra madri in espiazione di pena e figli, introducendo la previsione del regime di detenzione in case-famiglia protette per le madri di prole di età non superiore ai dieci anni che debbano espiare la propria pena, qualora non possa essere disposta una detenzione con regime più favorevole. Rispetto a tale previsione, tuttavia, si sottolinea l'esigenza che il Governo quantifichi le spese effettivamente necessarie, al fine poi di individuare la copertura finanziaria adeguata, non precisata nel testo del ddl.

CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE

Linee programmatiche

Nella seduta del 29 giugno la Commissione procede all'audizione del ministro dell'Istruzione, Giuseppe Fioroni, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Partendo dalla considerazione che nella scuola italiana si riscontra una grande presenza di energie professionali positive, che si manifestano in una crescente capacità di lettura dei bisogni formativi dei giovani e anche del mondo dell'adulto, in un diffuso impegno nell'innovazione e in una significativa disponibilità alla ricerca didattica sul campo e a pratiche di sperimentazione, il Ministro afferma la necessità di muovere dal tessuto fitto e vitale di alleanze tra scuola e territorio che caratterizza numerose realtà del nostro Paese e che ha reso possibile significativi risultati

¹⁰ Ddl C528 Enrico Buemi (La rosa nel pugno) e altri, *Disposizioni per la tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori*.

¹¹ Legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

¹² DLGS 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

in alcune realtà. Quello che il Ministro si propone di realizzare non è quindi una riforma complessiva del sistema scolastico, bensì interventi tesi a migliorare le condizioni di funzionamento della scuola e dell'autonomia scolastica nell'ottica di rendere la scuola una comunità in cui si realizzano percorsi di crescita culturale e umana, prove concrete di solidarietà e di coesione sociale, esperienze di inclusione e integrazione di alto valore civile ed etico. Pertanto, l'autonomia scolastica e l'interazione, nei contesti locali, tra le diverse autonomie, costituisce il quadro di riferimento principale dei processi di innovazione e di riqualificazione e va incentivata attraverso l'attivazione di processi di trasformazione condivisi. Allo Stato spetta, quindi, definire gli indirizzi e gli obiettivi formativi, ed è lo Stato che ha la responsabilità di indicare i criteri di riferimento dell'azione delle autonomie scolastiche funzionali e di costruire i dispositivi di verifica oggettiva e scientifica dei risultati del sistema. Tuttavia, il metodo deve essere quello della concertazione con le scuole e tra le scuole e delle intese con gli attori istituzionali – le Regioni e le autonomie locali – che hanno competenze sul sistema educativo. Il Ministro auspica uno Stato che definisca gli obiettivi formativi, sulla cui base diventa possibile anche una seria e scientifica valutazione dei risultati del sistema e delle singole istituzioni scolastiche, lasciando alle autonomie scolastiche e alla capacità professionale dei docenti la progettazione dei *curricula*. Nell'ottica di un ritorno a una definizione del Ministero come Ministero della pubblica istruzione, per precisare che in democrazia l'istruzione è una funzione pubblica, è un servizio pubblico, perché riguarda tutti e perché le sue finalità sono decise dalla comunità, il Ministro affronta le tematiche relative all'integrazione scolastica dei diversamente abili, degli immigrati stranieri, dell'interculturalità e dell'educazione degli adulti. Rispetto alla prima tematica, egli sottolinea la necessità di rivedere l'organico degli insegnanti di sostegno, i criteri della loro distribuzione e la loro preparazione professionale, perché siano funzionali ai bisogni effettivi dei ragazzi diversamente abili e alla classe in cui essi sono inseriti, ottenendo dalle ASL diagnosi effettivamente funzionali, superando le difformità dell'integrazione scolastica tra scuola di base e scuola secondaria superiore, costruendo le condizioni per un'organizzazione della didattica più flessibile e aderente ai bisogni individuali e alle classi di appartenenza e dotando le scuole della strumentazione tecnologica necessaria.

Per quanto riguarda l'integrazione dei figli di genitori immigrati, il Ministro sottolinea l'importanza dell'apprendimento della lingua italiana come lingua seconda per i ragazzi e per i loro genitori. Anche alcuni contenuti culturali della scuola dovrebbero ampliarsi e arricchirsi. Infatti, se l'asse culturale della nostra scuola deve avere al centro le radici culturali europee e sviluppare tra i giovani la comprensione e l'interiorizzazione della nuova dimensione europea e delle tradizioni, storie e culture, che vi sono sottese e che la rendono possibile, i contenuti dell'apprendimento devono essere tali da facilitare il rapporto e lo scambio anche con le altre culture e le altre identità. Devono inoltre essere messe in campo politiche, anche di formazione degli insegnanti, che favoriscano attraverso la didattica il dialogo e la formazione interculturale.

Per quanto riguarda la terza tematica relativa all'educazione degli adulti, il Ministro ricorda che il basso livello di istruzione dei genitori ha un'influenza determi-

nante nell'insuccesso scolastico dei ragazzi. I limiti gravi, che ancora si registrano nella diffusione delle competenze di base e alfabetiche nella popolazione adulta, anche di fasce di età giovani, è un ostacolo fortissimo per lo stesso accesso dei lavoratori alle opportunità di formazione professionale continua e, più in generale, per l'esercizio della cittadinanza attiva. Inoltre, in un mondo del lavoro caratterizzato da processi di trasformazione tecnologica e produttiva, la presenza di quote molto consistenti di lavoratori con modestissimi livelli di competenze di base e funzionali si traduce in rischi molto forti di marginalizzazione professionale e sociale, in contraddizioni per il Paese e in ostacoli alla sua crescita. Contestualmente, prosegue il Ministro, occorre contrastare le patologie dell'insuccesso scolastico, della demotivazione all'apprendimento e degli abbandoni attraverso azioni didattiche e percorsi capaci di motivare e di rimotivare, di compensare i deficit accumulati, di assecondare e valorizzare le propensioni, gli interessi, gli stili di apprendimento, le intelligenze, i talenti di ogni ragazzo e di ogni ragazza.

Nel programma del Governo è, inoltre, previsto l'innalzamento dell'età dell'ingresso al lavoro dai quindici ai sedici anni, in coerenza con il prolungamento di due anni dell'obbligo scolastico nell'ottica di consolidare e innalzare le competenze di base e di consentire di effettuare le scelte di indirizzo e di percorso a una età non troppo acerba e con una maggiore consapevolezza, da parte dei giovani e delle loro famiglie, delle propensioni e delle attitudini effettive. Naturalmente tale obiettivo deve essere accompagnato dalla predisposizione di percorsi misti tra formazione e lavoro in grado di assicurare il conseguimento di qualifiche professionali e di crediti per il conseguimento dei diplomi. Riemerge, quindi, la questione dell'apprendistato formativo nel senso di negoziare le condizioni perché non ci sia attività lavorativa, al di sotto dei diciotto anni, che non abbia una prevalente dimensione formativa e che non conduca al conseguimento di qualifiche professionali e/o di crediti riconoscibili per il proseguimento in percorsi formativi ulteriori di carattere formale.

Venendo al tema della scuola dell'infanzia, il Ministro rileva la necessità di garantire in tutte le aree del Paese, a partire dal Mezzogiorno, un pieno equilibrio tra domanda e offerta. Lo sviluppo della scuola per l'infanzia rende necessario un impegno condiviso tra Stato e Comuni, a cui spetta l'attuazione dei servizi di mensa e di trasporto, oltre che la predisposizione degli edifici, e un miglior coordinamento tra scuole statali, comunali e paritarie. Rispetto all'anticipazione dell'età di iscrizione alla scuola per l'infanzia, che richiede l'attivazione da parte dei Comuni di condizioni logistiche, di servizi e di figure professionali aggiuntive, il Ministro ricorda che essa non è facilmente realizzabile dovunque in tempi brevi e, quindi, ne propone il rinvio dell'entrata a regime. Per quanto riguarda il tempo pieno e il tempo prolungato nella scuola di base, egli sottolinea l'esigenza di ripristinare le condizioni che consentano alle autonomie scolastiche di attuarli come un modello didattico declinato sulla domanda delle famiglie e sui bisogni educativi degli allievi nei diversi contesti territoriali. Particolare attenzione viene inoltre dedicata al superamento del precariato, al mancato finanziamento dell'edilizia scolastica e della sicurezza degli edifici, alla necessità di razionalizzare l'allocazione di risorse attraverso la definizione, in base a criteri oggettivi e scientifici, dei livelli appropriati o essenziali delle

prestazioni del sapere, e quindi della spesa pro capite per studente necessaria per raggiungere gli obiettivi formativi, evitando sprechi. Rispetto, infine, alla scuola secondaria il Ministro sottolinea la complessità delle questioni in campo e quindi la necessità di un più lungo e complesso ascolto degli insegnanti e dei dirigenti scolastici. Per tale motivo, oltre ad aver bloccato una sperimentazione che era stata contestata dalle Regioni e che non poteva, in effetti, disporre di tutte le condizioni necessarie a una realizzazione significativa per l'intero sistema, il Governo ha presentato al Parlamento una proroga di diciotto mesi per i decreti legislativi non scaduti della legge delega n. 53 del 2003 e per il conseguente differimento al 2008-2009 dell'entrata in vigore.

Un particolare accenno viene fatto al problema della dispersione scolastica, della necessaria valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale attraverso la modernizzazione dell'impianto culturale e didattico, evitando processi di assimilazione ai licei generalisti, dell'esigenza di riqualificazione, modernizzazione e rilancio degli indirizzi di carattere umanistico, anch'essi decisivi per lo sviluppo di un Paese, del ripensamento degli esami di Stato e del dispositivo dei "debiti" e "crediti" e della valorizzazione delle politiche di orientamento.

AFFARI SOCIALI

Linee programmatiche

Nelle sedute del 4 e del 5 luglio la Commissione procede all'audizione del ministro per la Solidarietà sociale, Paolo Ferrero, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Il primo obiettivo sul quale si è concentrato il neonato Ministero è stata la definizione di un lavoro per tentare di ricostruire il complesso delle consulte e degli osservatori, affinché a essi partecipassero tutte le realtà presenti sul territorio, in modo da avere, su ogni materia – dalla droga al volontariato – delle consulte e degli osservatori, in cui siano presenti tutte le realtà, a prescindere dall'orientamento politico-culturale e dal grado di consenso o meno con l'indirizzo politico della maggioranza e del Governo. Accanto a questo lavoro di conoscenza delle realtà presenti sul territorio, occorre valorizzare il complesso delle realtà di chi si muove in forma auto-organizzata, in forma di associazionismo, nella società. La conoscenza approfondita di questi due punti può, ad avviso del Ministro, portare all'individuazione di una politica di welfare capace di integrare elementi di welfare in senso stretto con una capacità di valorizzare gli elementi di tessitura sociale che la società autonomamente produce, in modo da rispondere in maniera più efficace a una situazione di disgregazione sociale particolarmente significativa nel nostro Paese. Il ruolo del Ministero per la solidarietà sociale è quello di lavorare principalmente alla costruzione e al potenziamento della rete dei servizi, garantendo che il Fondo per le politiche sociali non venga compreso a seconda dei bisogni del bilancio dello Stato. A tal proposito il Ministro ricorda la recente cosiddetta "manovrina" che porterà a un rifinanziamento del fondo per le politiche sociali dell'ordine di 300 milioni di euro, passando così dai 500 agli 800 milioni di euro. La questione della rete dei servizi va risolta in modo strutturale con la definizione e la formalizzazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, che devono essere scritti e approvati al fine di introdurre un elemento chiaro, in modo tale che, anche nel campo dei servizi so-

cioassistenziali, i servizi non siano la variabile dipendente delle disponibilità di bilancio. Occorre fissare una quota di diritti esigibili per i cittadini affinché le necessità di bilancio siano commisurate a quei diritti che si vogliono garantire. Nella sua relazione il Ministro si riferisce a un sistema in cui lo Stato, nella sua relazione con le Regioni e gli enti locali, è in grado di individuare dei livelli di assistenza che valgano su tutto il territorio nazionale e che costituiscano un bagaglio di diritti esigibili per tutti i cittadini. Le forme di gestione dei servizi, invece, possono essere variegate a seconda di bisogni, servizio diretto, trasferimenti monetari, cooperazione, piuttosto che altre forme di organizzazione sociale. Elemento di base da cui partire è il primo livello di assistenza, che è il diritto alla presa in carico dei soggetti da parte del pubblico per poi raggiungere, secondo una gradualità, livelli migliori su tutto il territorio.

Altri punto su cui intervenire fortemente sono rappresentati dalla costruzione del Fondo sulle non autosufficienze e dalle tematiche collegate alla disabilità. A tale ultimo proposito il Ministro ricorda che probabilmente il suo dicastero si troverà di fronte alla necessità di recepire la nuova direttiva dell'ONU sui diritti umani per le persone con disabilità di prossima emanazione. Rispetto al problema povertà, il Ministero si preoccuperà di intervenire a sostegno dei lavoratori poveri, ossia di quei soggetti che, sebbene lavorino, non riescono a superare la linea della povertà. Al riguardo, il Ministro segnala un progetto, già presentato, di ridefinizione sia delle aliquote, sia della fiscalità negativa, che riguarda gli incapienti, ai quali il fisco dovrebbe dare anziché ricevere. Un altro possibile intervento riguarda il capitolo dei trasferimenti monetari e dei servizi per i disoccupati e per la povertà in generale. Per quanto concerne il problema casa il Ministro individua tra gli strumenti utili interventi sia sul versante del fondo di garanzia, legato ai mutui, sia sul versante dell'affitto.

A tutela dell'infanzia egli rilancia l'istituzione, a livello nazionale, del garante per l'infanzia e l'adolescenza e la predisposizione di un Piano nazionale sugli asili nido, che tenti di garantire il servizio a tutte le famiglie in modo da offrire alle donne la possibilità di conciliare vita familiare e lavoro e ai bambini il diritto alla socialità. Anche la costruzione di una rete di servizi educativi per l'infanzia potrebbe andare in questo senso. Sempre a tutela dei minori, egli segnala interventi quali l'assegno di sostegno per le responsabilità familiari oppure una dotazione di capitale per i giovani, ovvero un conto dalla nascita ai 18 anni, da restituire a tasso zero, al fine di garantire ai giovani di 18 anni una maggiore libertà nella costruzione del proprio futuro. Infine, rispetto al problema delle tossicodipendenze, il Ministro indica quali linee di indirizzo del proprio dicastero l'informazione, la prevenzione e la cura, la riduzione del danno e la lotta al narcotraffico.

Nelle sedute del 6 e del 25 luglio la Commissione procede all'audizione del ministro per le Politiche giovanili e le attività sportive, Giovanna Melandri, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Con la creazione del nuovo ministero, afferma il Ministro, tutte le politiche, a livello europeo e a livello locale, trovano anche in Italia un interlocutore strategico in grado anche di dare maggiore forza alla posizione italiana nell'accesso alle risorse comunitarie. Tra queste politiche, il Mi-

nistro ricorda, in particolare, le leggi regionali, provinciali e comunali già esistenti, nonché il Libro bianco 2001 elaborato dall'Unione europea per la realizzazione dell'obiettivo politico definito dal Consiglio europeo di Lisbona. Il Ministro auspica di raggiungere una buona interlocuzione istituzionale, tra Governo e Parlamento, che valorizzi una visione d'insieme delle politiche giovanili in modo da orientare anche il disegno del Quadro strategico nazionale per le politiche di sviluppo 2007-2013, nonché di dare risposta, anche attraverso una legge quadro nazionale, alle esigenze di "messa a sistema" maturate sulla scia delle numerose esperienze che vedono le amministrazioni pubbliche, il terzo settore e i privati impegnati in iniziative significative aventi il comune obiettivo di garantire ai giovani il diritto al proprio futuro. Il confronto con le realtà già esistenti ha aperto la via per la messa a punto di un Piano nazionale giovani che contenga gli obiettivi, le priorità, le misure che oggi appaiono non più rinvocabili e che costituiranno oggetto dell'azione di indirizzo e di coordinamento del neonato dicastero che intende creare le condizioni perché i giovani possano essere protagonisti della loro crescita e del loro futuro, fare esperienza di autonomia e responsabilità nel cammino verso l'età adulta. Primo obiettivo del Piano è quello di agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro attraverso la riduzione del livello attuale di precarizzazione e la rottura dei "colli di bottiglia" che impediscono loro l'accesso al mondo delle libere professioni. Il secondo obiettivo è rappresentato dallo sviluppo e dalla valorizzazione delle competenze dei giovani sostenendo i percorsi formativi scolastici e universitari e, più complessivamente, l'attività di ricerca, partendo dal rafforzamento delle reti di orientamento dei giovani nella scelta dei percorsi universitari da intraprendere, la strutturazione di un sistema di stage che garantisca effettivamente ai giovani universitari di incontrare il mondo del lavoro, estendendo eventualmente tale opportunità anche ai ragazzi più giovani, promovendo borse di studio e finanziamenti che consentano ai giovani di mantenersi agli studi e incentivando la mobilità dei giovani studenti italiani con programmi di scambio. Il terzo punto del Piano d'azione riguarda la casa. Al fine di aiutare i ragazzi italiani a uscire dalla casa dei genitori presto, il Ministro ricorda alcuni strumenti quali l'accesso al credito dei giovani fino a 35 anni, in particolare dei lavoratori atipici, mediante la costituzione di idonee forme di garanzia, le misure di sostegno per il pagamento dell'affitto e per l'accesso all'edilizia popolare, nonché le agevolazioni fiscali connesse all'affitto di immobili a favore di giovani e di giovani coppie.

Un altro capitolo del Piano d'azione riguarda il cosiddetto *digital divide* e l'esigenza di ridurre quella disuguaglianza digitale sul software, sull'hardware, sulla banda larga, sull'accesso alla rete, e di estendere il diritto alla cultura dei giovani italiani. Strumenti possibili per favorire nei giovani un esercizio sempre più ampio e consapevole di capacità informatiche solide possono essere l'erogazione di prestiti a tasso agevolato ai giovani per gli abbonamenti a servizi di connessione a banda larga e, più in generale, per l'acquisizione di competenze informatiche e lo sviluppo e l'aumento dei nodi di connettività e di accesso pubblico alla rete, per esempio attraverso la rete delle biblioteche pubbliche o quella, peraltro già capillarmente diffusa e dotata di connessioni veloci, delle ricevitorie del Lotto. Altri terreni di lavoro sono rappresentati dall'accesso alla cultura in termini sia di fruizio-

ne che di formazione di una domanda alla cultura, la partecipazione dei giovani alla vita civile dell'Unione europea, del Paese e delle comunità locali e dallo sviluppo della rappresentanza giovanile attraverso la costituzione del Consiglio nazionale dei giovani.

Per quanto riguarda il reperimento di risorse, al di là degli strumenti di finanziamento già previsti da leggi specifiche per molti di questi temi e della necessità di individuare nei prossimi provvedimenti di carattere economico e finanziario del Governo – a partire dalla prossima legge finanziaria – adeguate risorse, il Ministro ricorda la rilevanza, fra le misure prese nel Consiglio dei ministri per il rilancio economico e sociale del Paese, dell'approvazione di una norma che prevede l'istituzione di un Fondo per le politiche giovanili. Tale Fondo, al quale è stata assegnata la somma di 3 milioni di euro per il 2006 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, ha la funzione di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e di consentire il loro inserimento nella vita sociale anche attraverso interventi volti ad agevolare il loro diritto all'abitazione, nonché a facilitare il loro accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. In accordo con le regioni e con gli enti locali, saranno regolamentate le modalità di funzionamento del Fondo.

Oltre al Piano di azione per i giovani, il Ministro individua altri settori di intervento sui quali intende operare quali la diffusione della pratica sportiva attraverso l'istituzione del Tavolo nazionale per lo sport e una più incisiva lotta al doping diffuso, nonché il disagio giovanile. Considerata la difficoltà di ricostruire un quadro unitario e dinamico del mondo giovanile in base al modo in cui è organizzata l'offerta di informazioni statistiche e socioeconomiche sul pianeta giovani, il Ministro dichiara, infine, di voler promuovere la redazione di un Libro bianco sui giovani, quale base analitica e diagnostica del Piano di azione e, a scadenza annuale, un rapporto sulla condizione giovanile in Italia che segua da vicino l'attuazione del Piano e i suoi effetti.

Nelle sedute del 18 e 25 luglio e del 2 agosto la Commissione procede all'audizione del ministro per le Politiche per la famiglia, Rosy Bindi, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Il Ministro osserva come la scelta del Governo di nominare un ministro per le Politiche per la famiglia è un'indicazione chiara della volontà di mettere la famiglia al centro di una politica capace di armonizzare e tutelare i diritti della persona e i diritti della famiglia stessa. Tra le misure da adottare, il Ministro indica l'assegno per i bambini e la tutela della maternità. Rispetto a quest'ultima, sottolinea che non può essere un diritto solo per le lavoratrici dipendenti, ma va riconosciuta alla donna, a prescindere dalle condizioni contrattuali in cui si trova a lavorare. Questo diritto va, inoltre, esteso anche alle forme di lavoro flessibile e discontinuo, ai lavoratori autonomi e ai professionisti. A tal fine è prevista la riorganizzazione e la riunificazione degli attuali strumenti monetari di sostegno alle famiglie (assegni al nucleo familiare, deduzione IRPEF per i figli a carico) in un assegno che fornisca un'integrazione al reddito più consistente, in funzione della numerosità del nucleo familiare, nonché un assegno per ogni nuovo nato, fino alla maggiore età. Nella medesima direzione si inserisce la

previsione di integrare il reddito dei cosiddetti incapienti, sostituendo le attuali deduzioni dal lavoro IRPEF con una detrazione da lavoro di cui possano usufruire, come trasferimento monetario, coloro che hanno redditi inferiori al minimo. Altro punto fondamentale sembra rappresentato da un programma di azione per lo sviluppo del sistema degli asili nido che faccia leva su risorse nazionali e locali e sull'integrazione tra pubblico e privato. Quanto ai consultori – in collaborazione con il ministro della Salute, Livia Turco, con il quale è in via di definizione un nuovo progetto obiettivo materno infantile – essi andranno potenziati e ne dovranno essere valorizzate le esperienze, per attribuire loro una vera e propria funzione di affiancamento e cooperazione nella vita della famiglia, dei genitori, valorizzando la dimensione multidisciplinare degli interventi, nel percorso di crescita e di formazione dei figli. Essi dovranno diventare dei veri e propri centri per le famiglie, in grado di fornire informazioni e favorire iniziative sociali di aiuto e sostegno, centri in cui si svolgano attività di censimento dei bisogni e dei servizi, organizzando occasioni di incontro. Altra misura importante è rappresentata della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia, da sostenere in rapporto al tempo del lavoro. A tal fine si prevedono non solo degli investimenti, ma anche una profonda revisione dell'attuale legislazione in materia affinché, tale beneficio venga esteso a tutte le lavoratrici e vengano introdotti elementi di flessibilità quali, ad esempio, il prolungamento dell'età dei figli entro cui vi si possa fare ricorso. Altro grande capitolo è rappresentato dall'alleggerimento del carico degli impegni di cura che, proprio per realizzare quella solidarietà tra generazioni, punta alla presa in carico dell'invecchiamento non autosufficiente della popolazione attraverso l'istituzione di un fondo nazionale per la non autosufficienza con una proposta di legge quadro in cui si definiscano i requisiti essenziali della professionalità e dell'affidabilità delle assistenti familiari. Altro obiettivo del programma è quello di sostenere le giovani coppie attraverso adeguate politiche del lavoro e della casa.

In materia di adozioni internazionali, il Ministro esclude ogni possibilità di valutazione di idoneità all'adozione che si esaurisca nel semplice campo amministrativo, come qualche disegno di legge della legislatura precedente lasciava intravedere, mentre sottolinea la necessità di introdurre una legislazione, non che semplifichi bensì che renda più spedito l'iter, che faccia funzionare meglio la Commissione per le adozioni internazionali, che dia maggiori certezze e garanzie nel funzionamento degli enti autorizzati, ma, soprattutto, che aiuti a maturare una nuova mentalità, quella della cultura vera dell'adozione nazionale e internazionale, che faccia passare l'idea secondo la quale il problema non è avere adozioni più facili ma adozioni più garantite nell'interesse dei bambini. In tale ottica si auspica un incremento del Fondo per il sostegno alle adozioni internazionali, una sburocratizzazione delle procedure e un rafforzamento dell'azione diplomatica dell'Italia in questo settore.

Nel programma si leggono, altresì, strategie dirette a riordinare tutto il settore della giustizia minorile, per andare verso la creazione di un vero e proprio tribunale per la famiglia, su cui convergano le attuali competenze dei tribunali per i minori, comprese adozioni e affidi, ma anche tutto il grande tema delle separazioni, dei

conflitti familiari e persino degli atti di violenza in famiglia. Particolare attenzione viene prestata alle famiglie numerose, alle famiglie povere, alle famiglie immigrate, alle famiglie degli italiani nel mondo, alle famiglie con problemi di disabilità o di dipendenza. Infine, un intero capitolo è dedicato alla tutela dei minori vittime di abusi e alla lotta contro la pedofilia nel quale si individuano strategie volte al rafforzamento dell’Osservatorio, alla creazione di una banca dati, all’istituzione di servizi che praticino politiche di prevenzione e alla revisione della legislazione per quanto riguarda le misure repressive, prima, fra tutti, i tempi della prescrizione per questa fatispecie di reati.

In ultimo, il Ministro annuncia che verrà costituito presso la Presidenza del consiglio il Dipartimento per le politiche familiari, che sarà di supporto al Ministro e al quale afferirà il fondo per le politiche della famiglia, che intende dare all’Osservatorio per la famiglia un fondamento giuridico che non sia, come attualmente, una semplice convenzione tra il Ministero della famiglia e il Comune di Bologna, usufruendo di finanziamenti adeguati.

Famiglia

Nelle seduta del 1° agosto la Commissione delibera di procedere a un’indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia diretta a conoscere lo stato dei servizi forniti dalle Regioni, nelle diverse realtà territoriali, nel campo socio-sanitario ed educativo, e il ruolo di supporto garantito dalle associazioni di volontariato e dal terzo settore nel suo complesso. L’indagine si propone, inoltre, di valutare l’esperienza concreta di alcune misure previste da leggi nazionali e di conoscere il lavoro effettuato negli anni scorsi, prevalentemente a livello tecnico, per la definizione dei livelli delle prestazioni sociali, tenendo conto delle profonde trasformazioni del ruolo e delle condizioni sociali della famiglia, conseguenti ai radicali cambiamenti intervenuti nella società italiana, dal punto di vista economico, demografico e culturale, nel corso degli ultimi trenta anni. Altro aspetto approfondito dall’indagine riguarda l’entità delle risorse finanziarie destinate sia al Fondo nazionale per le politiche sociali sia al Fondo nazionale per le politiche della famiglia e, più in generale, per gli interventi di natura socioassistenziale. Per l’acquisizione degli elementi necessari allo svolgimento dell’indagine sono in programma una serie di audizioni dei soggetti interessati alle tematiche sopra esposte, nonché lo svolgimento di missioni sul territorio italiano, volte a valutare le differenze delle condizioni sociali delle famiglie che vivono nelle diverse aree del Paese.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Esami di Stato

Il 9 giugno il Consiglio dei ministri, su proposta della Presidenza del consiglio, visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di provvedere all'integrazione della dotazione di bilancio per la corresponsione dei compensi ai componenti delle commissioni per gli esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore, al fine di commisurare le dotazioni stesse all'effettivo fabbisogno e di assicurare il regolare svolgimento dell'imminente sessione di esami del corrente anno scolastico 2005/2006, **adotta** un decreto legge con il quale eleva a euro 63 milioni il limite di spesa di cui all'art 22, comma 7 della legge 28 dicembre 2001 n. 448¹³.

Tutela del neonato

Il 14 luglio il Consiglio **approva** su proposta del ministro della Salute, Livia Turco, un disegno di legge¹⁴ che promuove la tutela dei diritti della donna partoriente, il parto fisiologico e la salvaguardia della salute del neonato, in considerazione dei riflessi positivi che sono in grado di generare sulla qualità della vita della madre e del bambino e, di conseguenza, sulla popolazione nel suo complesso. Sono obiettivi specifici del disegno di legge la tutela della salute materna, del benessere del bambino e della famiglia, la riduzione dei fattori di rischio legati al parto, la salute preconcezionale (tramite l'implementazione dell'attività dei consultori familiari con programmi specifici di tutela della maternità e di prevenzione di patologie della madre), la più ampia conoscenza delle modalità di assistenza, il rafforzamento degli strumenti per la salvaguardia della salute materna e l'incoraggiamento del parto fisiologico (anche per la riduzione dell'incidenza finanziaria dei parto cesarei, in coerenza con le raccomandazioni dell'OMS - UNICEF), il contrasto delle differenze territoriali in relazione all'accesso ai servizi per la tutela della salute materno-infantile anche per la popolazione immigrata.

Immigrazione

Il 28 luglio il Consiglio dei ministri **approva** in via preliminare, su proposta del ministro per le Politiche europee, Emma Bonino, e del ministro dell'Interno, Giuliano Amato, due schemi di decreti legislativi¹⁵, per i quali occorre acquisire il parere delle Commissioni parlamentari, concernenti l'attuazione delle direttive comunitarie 2003/86¹⁶ sul diritto al ricongiungimento familiare e 2003/109¹⁷ sullo *status* di citta-

¹³ Decreto legge 12 giugno 2006, n. 210, *Disposizioni finanziarie urgenti in materia di pubblica istruzione*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 13 giugno 2006, n. 135.

¹⁴ Consiglio dei ministri n. 7 del 14 luglio 2006.

¹⁵ Consiglio dei ministri n. 9 del 28 luglio 2006.

¹⁶ Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2003/86 del 22 settembre 2003 relativa al ricongiungimento familiare, pubblicata in GUCE del 3 ottobre 2003.

¹⁷ Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2003/109 del 25 novembre 2003 relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, pubblicata in GUCE del 23 gennaio 2004.

dini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Con il primo schema si apportano le necessarie integrazioni al testo unico sull'immigrazione nella parte relativa ai riconciliamenti familiari, il cui diritto viene esteso anche ai rifugiati. Il secondo schema concerne i cittadini di Paesi terzi che, soggiornando regolarmente da almeno cinque anni in Italia, acquistano a determinate condizioni uno *status* giuridico particolare, con ulteriori diritti rispetto agli altri extracomunitari con regolare permesso di soggiorno.

Cittadinanza italiana

Il Consiglio dei ministri, in data 4 agosto, **approva** un disegno di legge¹⁸ che aggiorna la normativa sulla cittadinanza, prevedendo una serie di interventi che prendono in considerazione le varie situazioni che contraddistinguono la presenza degli stranieri nel nostro Paese e, parallelamente, i nati nel nostro territorio, i minori che si ricongiungono ai loro familiari in età infantile o adolescenziale e gli stranieri extracomunitari maggiorenni. In linea con la direttiva europea 2003/109/CE¹⁹ istitutiva del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, in corso di recepimento nel nostro ordinamento, si è ritenuto opportuno determinare in cinque anni il periodo temporale minimo di volta in volta richiesto per le varie fattispecie acquisitive della cittadinanza italiana che sono disciplinate nell'odierno provvedimento. La nuova normativa si muove nello spirito della Convenzione europea sulla cittadinanza – sottoscritta dall'Italia a Strasburgo nel 1997 e in attesa di ratifica – che invita gli Stati contraenti a facilitare l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri in possesso di determinati requisiti e soggiornanti sul nostro territorio.

Esami di Stato

Il Consiglio dei ministri, in data 4 agosto, **approva** su proposta del ministro della Pubblica istruzione, Giuseppe Fioroni, un disegno di legge²⁰ che rivede la normativa sugli esami di Stato, al fine di riaffermare il loro ruolo storico e selettivo al termine degli studi secondari. Questi i punti qualificanti del provvedimento: ripristino del giudizio collegiale di ammissione; commissioni miste, con tre professori interni e tre esterni e un presidente esterno; incremento del valore dei crediti formativi (da 20 a 25 punti) e riduzione del punteggio relativo al colloquio (da 35 a 30); revisione delle prove scritte; monitoraggio degli esami presso istituti non statali. Viene inoltre prevista una delega al Governo in tema di orientamento alla scelta dei corsi universitari, di potenziamento del raccordo tra scuola e università per migliorare la formazione degli studenti rispetto al corso di laurea prescelto e di incentivi, anche economici, per valorizzare e premiare coloro che conseguono ottimi risultati scolastici. La delega sarà esercitata congiuntamente dai ministri dell'Università e della Pubblica istruzione.

¹⁸ Consiglio dei ministri n. 10 del 4 agosto 2006.

¹⁹ Cfr. nota 17.

²⁰ Consiglio dei ministri n. 10 del 4 agosto 2006.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Politiche per la famiglia

Il 15 giugno, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, viene conferita al ministro senza portafoglio Rosy Bindi la delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri in materia di politiche per la famiglia²¹. Il Ministro è delegato a esercitare le funzioni di coordinamento, d'indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del consiglio dei ministri relativamente alla materia delle politiche per la famiglia. In particolare, il ministro Rosy Bindi è tra l'altro delegata a: promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali; adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento e il monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia; promuovere e coordinare la comunicazione istituzionale in materia di politiche della famiglia; promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di regime giuridico delle relazioni familiari e cooperare esprimendo l'intesa sulle azioni del Ministro per i diritti e le pari opportunità in materia di diritti, prerogative e facoltà delle persone che prendono parte a unioni di fatto; promuovere e coordinare le azioni di Governo dirette a contrastare la crisi demografica; promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di interventi per il sostegno della maternità e della paternità, misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia, misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità; promuovere e coordinare le attività di Governo in materia di consultori familiari, ferme restando le competenze di carattere sanitario del Ministro della salute. Rientrano fra i compiti del Ministro: l'esercizio delle funzioni d'indirizzo e coordinamento nella materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, nonché quelle attribuite al Presidente del consiglio dei ministri nell'ambito della Commissione per le adozioni internazionali²²; il coordinamento dell'attività del Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia; il coordinamento dell'attività del Governo in materia di Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile²³; l'esercizio delle funzioni attribuite alla Presidenza del consiglio dei ministri in relazione all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza²⁴.

²¹ Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, *Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri, in materia di politiche per la famiglia, al ministro senza portafoglio Rosaria Bindi, detta Rosy*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 29 giugno 2006, n. 149. Il testo integrale del decreto è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

²² *Ex lege* 31 dicembre 1998, n. 476.

²³ *Ex articolo 17, comma 1 bis*, legge 3 agosto 1998, n. 269.

²⁴ *Ex articoli 2 e 3*, legge 23 dicembre 1997, n. 451.

Diritti e pari opportunità

Il 15 giugno, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, viene conferita al ministro senza portafoglio Barbara Pollastrini la delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri in materia di diritti e pari opportunità²⁵. Il ministro Barbara Pollastrini è delegata a esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del consiglio dei ministri nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona e delle pari opportunità, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione tra gli individui. In particolare il Ministro è delegato a: promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in materia di diritti e di pari opportunità con riferimento ai temi della salute, della ricerca, della scuola e del sapere, dell'ambiente, della famiglia, delle cariche elettive e della rappresentanza di genere in tema di nomine di competenza statale; promuovere la cultura dei diritti e delle pari opportunità nel settore dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento al diritto alla salute delle donne, alla prevenzione sanitaria e alla maternità consapevole; promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in materia di pari opportunità tra uomo e donna sui temi del lavoro e dell'imprenditoria, con particolare riferimento alle materie dei congedi parentali e della carriera, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale; indirizzare e coordinare l'attività di Governo esplicata per il tramite del Comitato interministeriale dei diritti umani²⁶, nonché esercitare le funzioni del Presidente del consiglio dei ministri nell'ambito di tale Comitato; promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sulla razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, le disabilità, l'età e gli orientamenti sessuali; promuovere e coordinare, d'intesa col Ministro delle politiche per la famiglia, le azioni di Governo in tema di diritti, prerogative e facoltà delle persone che prendono parte a unioni di fatto; promuovere la verifica dell'impatto di genere in tutte le iniziative di Governo, nonché l'evidenziazione del genere nei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni, anche non statali, e in quelli attinenti la ricerca e le indagini statistiche; presiedere, in coordinamento con il Ministro della solidarietà sociale, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie²⁷, in raccordo con la Commissione per le politiche di integrazione di cui all'articolo 46 del medesimo decreto legislativo.

²⁵ Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, *Delega di funzioni del Presidente del consiglio dei ministri in materia di diritti e pari opportunità al ministro senza portafoglio Barbara Pollastrini*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 20 luglio 2006, n. 167. Il testo integrale del decreto è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

²⁶ Ex decreto del Ministro degli affari esteri 15 febbraio 1978, n. 519, e successive modifiche e integrazioni.

²⁷ Ex articolo. 42, comma 4, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Programmi di assistenza a favore delle vittime di tratta

Il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità in data 10 agosto approva un bando per la presentazione di progetti finalizzati all'assistenza delle vittime della tratta²⁸. Con tale avviso intende dare attuazione allo speciale programma di assistenza previsto dall'articolo 13 della legge n. 228/2003²⁹ recante misure contro la tratta di persone e dall'art. 1 del regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 237/2005³⁰. Il bando si rivolge alle Regioni, agli enti locali e ai soggetti privati che svolgono attività di sostegno nei confronti di stranieri immigrati. I progetti pervenuti al Dipartimento per i diritti e le pari opportunità - Segreteria tecnica della commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18, saranno valutati dalla Commissione interministeriale entro 90 giorni dalla scadenza del termine di presentazione.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Protocolli d'intesa

Il 17 maggio vengono siglati due protocolli d'intesa dal Dipartimento per la giustizia minorile. Il primo con l'associazione di volontariato @uxilia, mirante a promuovere il reinserimento sociale dei minori usciti dagli istituti penitenziari; il secondo con il presidente del Premio Sciacca, don Bruno Lima, e con il coordinatore generale dell'associazione Uomo e società, Giovanni Cinque, per sensibilizzare i ragazzi all'elaborazione di temi sulla pace.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Libri di testo

Con decreto del 5 giugno il Ministero della pubblica istruzione fissa i prezzi per i nuovi testi della scuola primaria e della dotazione libraria della scuola secondaria di primo grado³¹. La circolare stabilisce che per l'anno scolastico 2006/2007, il prezzo massimo complessivo della dotazione libraria necessaria per le discipline di ciascun anno di corso della scuola secondaria di primo grado, da assumere quale limite all'interno del quale i docenti sono tenuti a operare le proprie scelte, viene determinato nella stessa misura prevista per l'anno scolastico precedente e precisamente: 1a classe € 280,00; 2a classe € 108,00; 3a classe € 124,00.

²⁸ Avviso del 3 agosto 2006, n. 1, *Articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, concernente misure contro la tratta di persone - Programmi di assistenza*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 10 agosto 2006, n. 185, serie generale.

²⁹ Legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*.

³⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2005, n. 237, *Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone*.

³¹ Decreto ministeriale prot. n. 5333 del 5 giugno 2006, *Prezzi Libri di Testo Scuola Primaria e Secondaria di Primo Grado - Anno scolastico 2006/2007*.

Altri organismi istituzionali

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI

Progetti di sussidiarietà

La Commissione per le adozioni internazionali, nella seduta del 26 luglio 2006, approva 19 progetti di sussidiarietà, sui 46 presentati dagli enti autorizzati ai sensi del bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 31 dicembre 2005. Il finanziamento deliberato, pari a € 1.400.000,00, consentirà interventi in tutte le aree geografiche. Infatti, i progetti approvati riguardano le seguenti aree: Africa – nove progetti distribuiti in Benin, Burkina Faso, Etiopia, Senegal e Gambia; America del Centro-sud – cinque progetti in Colombia e Brasile; Asia – tre progetti in India e Cambogia; Europa – due progetti in Federazione Russa e Ucraina.

INPS

Assegni familiari

Con circolare del 16 giugno l'INPS fornisce le indicazioni sui limiti di reddito familiare rivalutati con effetto dal 1° luglio, che debbono essere considerati per la corresponsione dell'ANF (assegno al nucleo familiare) nel periodo dal 1° luglio 2006 al 30 giugno 2007. La variazione percentuale dei prezzi al consumo, tra l'anno 2004 e l'anno 2005, stabilita dall'ISTAT è risultata pari all'1,7%, e su tale base sono stati rivalutati i limiti di reddito in vigore per il periodo 1° luglio 2005-30 giugno 2006. Alla circolare sono allegate 15 tabelle, con i limiti di reddito e gli importi dell'assegno, distinte per le varie tipologie di nuclei familiari.

Regioni*

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

REGIONE ABRUZZO

Atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 22 maggio 2006, n. 532, *Accordo regionale per la disciplina dei rapporti con i medici pediatri di libera scelta, ai sensi dell'A.c.n. del 15 dicembre 2005*, pubblicata in BUR del 14 luglio 2006, n. 67

REGIONE BASILICATA

Atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 19 giugno 2006, n. 860, *Piano strategico “Il patto con i giovani: un investimento per il futuro della Basilicata”*, pubblicata in BUR del 29 giugno 2006, n. 33/bis

REGIONE CAMPANIA

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Con legge del 24 luglio³², la Regione Campania istituisce la nuova figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza, assicurando la piena attuazione dei diritti e degli interessi riconosciuti ai minori, prescindendo dal requisito della cittadinanza. Al garante – la cui attività è svolta in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale – vengono assegnati compiti come quello di promuovere iniziative per la tutela dei diritti dei minori (con particolare riferimento alla prevenzione e al trattamento dell'abuso, del lavoro minorile e della dispersione scolastica, in collaborazione con gli enti locali), ma anche quello di vigilare sulla programmazione televisiva, sulla comunicazione a mezzo stampa e sulle altre forme di comunicazione audiovisive e telematiche affinché siano salvaguardati e tutelati i minori. La legge sottolinea che, per lo svolgimento della propria attività, il garante può avvalersi della collaborazione dei servizi sociali e dei servizi del dipartimento

* Rassegna dei principali atti normativi approvati e/o pubblicati nei bollettini regionali nel periodo in esame.

³² Legge regionale 24 luglio 2006, n. 17, *Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza*, pubblicata in BUR del 7 agosto 2006, n. 36.

materno-infantile delle ASL. Al fine di promuovere e rafforzare una più diffusa sensibilità sui temi e le problematiche dell'infanzia e dell'adolescenza, il Consiglio regionale organizza ogni tre anni, in collaborazione con il garante, la conferenza regionale sull'infanzia.

Osservatorio regionale sulla detenzione

Con legge del 24 luglio³³, il Consiglio regionale della Campania istituisce l'Ufficio del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale. Il fine della legge è quello di garantire i diritti alle persone presenti negli istituti penitenziari, negli istituti penali per minori, nei centri di prima accoglienza, in quelli di assistenza temporanea per stranieri e nelle strutture sanitarie in quanto sottoposti al trattamento sanitario obbligatorio. Il provvedimento prevede anche l'istituzione dell'Osservatorio regionale sulle condizioni della detenzione, composto dai vari enti e organizzazioni che si occupano delle questioni legate alla detenzione. Il garante può avvalersi di esperti da consultare su specifici temi e problemi, nonché della collaborazione di associazioni di volontariato e di centri studi e di ricerca. Entro il 30 aprile di ogni anno il garante, scelto tra candidati che hanno ricoperto incarichi istituzionali di grande rilievo, presenta una relazione alla Giunta e al Consiglio della Regione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui risultati ottenuti. Al garante è attribuita un'indennità di funzione pari al 35% dell'indennità mensile linda spettante ai consiglieri regionali, identica a quella prevista per il garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Altri atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 12 maggio 2006, n. 580, *L. 328/00 - Quinta Annualità - Programmazione e criteri di riparto del fondo nazionale delle politiche sociali per la realizzazione del Sistema Integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in BUR del 5 giugno 2006, n. 25

Legge regionale del 16 maggio 2006, n. 11, *Interventi a favore dei soggetti affetti da epilessia*, pubblicata in BUR del 29 maggio 2006 n. 24

Delibera di Giunta regionale del 14 luglio 2006, n. 941, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone con disabilità e minori*, pubblicata in BUR del 31 luglio 2006, n. 34

Delibera di Giunta regionale del 14 luglio 2006, n. 942, *Proposta al Consiglio regionale di proroga dei termini di adeguamento dei servizi residenziali e semi residenziali provvisoriamente autorizzati ed indicati nella DGRC711/04 (convalidata dal Consiglio regionale con Regolamento n. 3/2005)*, pubblicata in BUR del 31 luglio 2006, n. 34

³³ Legge regionale 24 luglio 2006, n. 18, *Istituzione dell'ufficio del garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione*, pubblicata in BUR del 7 agosto 2006, n. 36.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Sostegno alla genitorialità

Con legge del 7 luglio³⁴, la Regione Friuli-Venezia Giulia si pone obiettivi importanti – in armonia con quanto disposto dalla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6³⁵ – fra cui quello di promuovere il diritto delle famiglie al libero svolgimento delle proprie funzioni sociali ed educative (anche attraverso il coinvolgimento e la partecipazione alla progettazione degli interventi e dei servizi sociali) e quello di tutelare il benessere delle relazioni familiari, con particolare riguardo a tutte quelle situazioni che possono incidere sull'equilibrio fisico e psichico di ciascun soggetto. Il capo secondo della legge tratta dei programmi, progetti, servizi e azioni a sostegno delle famiglie e della genitorialità specifici (individuati nei piani di zona, nei programmi delle attività territoriali e nei piani attuativi locali) del servizio sociale dei Comuni e delle aziende per i servizi sanitari. Nel capo terzo della legge sono presenti gli interventi finanziari e sociosanitari integrati a favore delle famiglie e della genitorialità (sostegno economico alle gestanti e alla funzione educativa, creazione di una carta famiglia, iniziative formative per il reinserimento lavorativo), un altro capo del testo normativo si occupa degli interventi a favore delle adozioni e dell'affidamento familiare, della promozione della qualità del tempo per le famiglie (con le banche dei tempi, i piani territoriali degli orari), della rappresentanza delle famiglie con l'istituzione di una consulta regionale per le famiglie. Infine, troviamo un elenco regionale delle persone in possesso dei requisiti per l'esercizio della funzione di tutore o protutore legale volontario, di curatore speciale e di amministratore di sostegno.

REGIONE LAZIO

Apprendistato

Il 10 agosto³⁶, la Regione Lazio approva la legge sull'apprendistato professionalizzante e in alta formazione al fine di favorire l'occupazione dei giovani, promuovere la qualità del lavoro nelle imprese e nel sistema produttivo e rafforzare l'integrazione tra formazione e lavoro. Nella legge viene sottolineato che l'apprendista sottoscrive con l'impresa un contratto – di lavoro e di formazione – che gli consente, sotto la guida di un *tutor*, di ottenere una qualifica professionale, un diploma o anche una laurea e di frequentare un master di primo o di secondo livello realizzato attraverso le università della Regione. Il piano formativo, messo a punto dall'impresa, è diretto ad assicurare una progettazione del percorso formativo del giovane con la specificazione dei contenuti, tempi e luoghi della formazione “formale” da rinnovare di anno in anno. Accanto alla formazione “formale”, la legge indica e valorizza la formazione “non formale” organizzata per obiettivi e tesa ad acquisire abilità

³⁴ Legge regionale 7 luglio 2006, n. 11, *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*, pubblicata in BUR del 12 luglio 2006, n. 28.

³⁵ Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6, *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, pubblicata in BUR del 5 aprile 2006 n. 14, supplemento straordinario del 7 aprile 2006, n. 3.

³⁶ Legge regionale 10 agosto 2006, n. 9, *Disposizioni in materia di formazione nell'apprendistato*, pubblicata in BUR del 30 agosto 2006, n. 24.

tecnico-operative. Il piano annuale garantirà il raggiungimento degli obiettivi strategici condivisi con l'impiego delle risorse regionali, nazionali e comunitarie. La legge prevede, inoltre, incentivi economici per le imprese per la trasformazione dei contratti di apprendistato in contratti a tempo indeterminato.

Altri atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 20 giugno 2006, n. 347, *Sistema formativo regionale. Obbligo formativo e percorsi di istruzione e formazione professionale. Triennio 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009*, pubblicata in BUR del 29 luglio 2006, n. 21, supplemento ordinario n. 6

REGIONE LIGURIA

Politiche sociali

Con legge del 24 maggio³⁷, la Regione Liguria, attuando le disposizioni di cui alla legge n. 328/2000³⁸, si avvale degli strumenti di programmazione e d'indirizzo dei diversi livelli di governo locale per disciplinare il funzionamento della rete dei servizi sociali e garantire, così, la sua integrazione funzionale con le politiche sanitarie, rafforzando le interazioni della rete dei servizi sociali anche nei rapporti con il sistema d'istruzione e della formazione, con le politiche del lavoro e quelle di sostegno allo sviluppo socioeconomico del territorio. Nella legge i destinatari dei diritti di cittadinanza sociale sono individuati fra tutte le persone residenti nel territorio della Regione che si trovino in particolari condizioni di disagio: infatti, ai servizi, alle prestazioni, alle provvidenze economiche del sistema integrato di promozione e di protezione sociale possono accedere per esempio gli stranieri con permesso umanitario di cui all'articolo 18 del DLGS n. 286/1998, quelli con permesso di soggiorno di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo (con particolare riferimento alle donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono oppure i minori di qualsiasi nazionalità), ma anche i richiedenti asilo per la durata del permesso emesso nelle more dell'istruttoria della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi dell'articolo 2 del DPR n. 303/2004.

Formazione e istruzione

Con legge dell'8 giugno³⁹, la Regione Liguria promuove una rete di azioni volte a garantire a tutti l'accesso e il sostegno per il compimento del cammino educativo fino ai più alti gradi dell'istruzione, sia valorizzando la centralità del sistema pubblico dell'istruzione, dell'alta formazione e dell'università, sia la libertà di scelta del-

³⁷ Legge regionale 24 maggio 2006, n. 12, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari*, pubblicata in BUR del 31 maggio 2006, n. 8, parte prima.

³⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

³⁹ Legge regionale 8 giugno 2006, n. 15, *Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione*, pubblicata in BUR del 14 giugno 2006, n. 9, parte prima.

le famiglie. Al fine di rendere effettivo l'accesso a tutti i gradi del sistema scolastico e formativo, la Regione realizza interventi ma soprattutto azioni differenziate per i percorsi scolastici della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e secondaria, per l'università e per i percorsi di formazione lungo tutto l'arco della vita. Tra le tipologie di azioni che la legge favorisce ci sono, fra le altre: la promozione degli interventi per il diritto allo studio, con particolare attenzione ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiose; il sostegno al pieno inserimento nei percorsi scolastici degli alunni disabili; il raccordo con le politiche sociali d'inclusione con particolare attenzione all'inserimento scolastico di alunni stranieri; il riequilibrio dell'offerta scolastica e formativa attraverso interventi prioritariamente diretti agli strati della popolazione con bassi livelli di scolarità o a forte rischio di emarginazione sociale.

Altri atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 21 luglio 2006, n. 770, L.R. 8 giugno 2006, n. 15 "Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione" - Attuazione dell'art. 10 Azioni regionali per le scuole dell'infanzia, pubblicata in BUR del 16 agosto 2006, n. 33, parte seconda

REGIONE MARCHE

Atti normativi

Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza, *Relazione esplicativa grammaticativa relativa per l'anno 2006*, pubblicata in BUR del 21 giugno 2006, n. 64

REGIONE MOLISE

Violenza

Con delibera del 13 luglio⁴⁰, la Regione Molise approva un documento che propone un approccio integrato e multidisciplinare nella gestione degli interventi per la tutela di bambine e bambini vittime di violenza. Numerosi sono gli obiettivi che le linee guida si prefissano, fra cui quello di favorire la rilevazione e il riconoscimento precoci delle situazioni di rischio e di violenza conclamata, fornire orientamenti operativi agli operatori dei servizi territoriali, sociosanitari, scolastici ed educativi (anche indicando modalità organizzative e d'integrazione da realizzarsi a livello di

⁴⁰ Delibera di Giunta regionale del 13 luglio 2006, n. 974, *Approvazione "Linee-guida regionali per la rilevazione e la presa in carico di bambini e bambine vittime di violenza" – Provvedimenti*, pubblicata in BUR del 1° agosto 2006, n. 22, supplemento ordinario n. 3.

ambito territoriale), favorire la presa in carico efficace e integrata dei casi, facilitare il coordinamento delle politiche e delle prestazioni dei diversi enti e istituzioni locali coinvolti, definendone percorsi e procedure.

REGIONE PIEMONTE

Politiche sociali

Con legge del 2 maggio⁴¹, vengono aggiunti alla legge regionale di attuazione della legge 328/2000⁴² cinque commi (dal 5 bis al 5 sexies). Le modifiche riguardano vari aspetti: le funzioni relative agli interventi socioassistenziali nei confronti delle gestanti che necessitano di specifici sostegni in seguito al riconoscimento o non riconoscimento dei loro nati e alla segretezza del parto; il fatto che i soggetti gestori, durante i sessanta giorni successivi al parto, devono garantire alle donne già assistite come gestanti e ai loro nati, gli interventi socioassistenziali finalizzati a sostenere il loro reinserimento sociale e che gli interventi socioassistenziali a favore dei neonati non riconosciuti sono garantiti fino alla loro adozione definitiva.

REGIONE PUGLIA

Politiche sociali

Il 10 luglio⁴³ il Consiglio regionale approva la nuova legge sulle politiche sociali e familiari per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia, al fine di riconoscere l'universalità delle opportunità d'accesso ai servizi sociali e per valorizzare il ruolo della famiglia – a cui già la Costituzione riconosce dignità, funzione sociale e centralità nell'organizzazione familiare – delle coppie di fatto e dei single. Il sistema integrato dei servizi sociali destinato alla famiglia e proposto dalla Regione, è esteso ai nuclei di persone legate, così come previsto all'articolo 4 del DPR 30 maggio 1989 n. 223, da vincoli di parentela, affinità, adozione, tutela e da altri vincoli solidaristici, purché aventi una coabitazione abituale e continuativa e dimora nello stesso Comune. Viene sancito che le coppie sposate e non sposate possano avere uguali responsabilità genitoriali, uguali diritti nell'accesso agli interventi per il contrasto alle condizioni di povertà, a quelli per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle politiche abitative, ai servizi e agli interventi per la prima infanzia, oltre ai servizi sociali che il sistema regionale deve garantire a tutti. Sul piano operativo la legge afferma il principio d'integrazione con le politiche sociosanitarie, esplicita le nuove tipologie di servizi che trovano riconoscimento⁴⁴, introduce le

⁴¹ Legge regionale 2 maggio 2006, n. 16, *Modifiche all'articolo 9 della legge regionale 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 4 maggio 2006, n. 18, suppl.

⁴² Legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

⁴³ Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*, Pubblicata in BUR del 12 luglio 2006, n. 87.

⁴⁴ La legge elenca, fra gli altri, la mediazione familiare, i nuovi servizi per la prima infanzia, servizi per gli immigrati, potenziamento dell'assistenza domiciliare, assegni di cura a sostegno dei carichi di cura per le fragilità.

nuovissime politiche per il contrasto alle povertà che risultano già finanziate con una prima dotazione di risorse regionali (15 milioni di euro) al momento dell'approvazione della legge.

Altri atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 12 luglio 2006, n. 1007, *Piano Regionale per il Diritto allo Studio per l'anno 2006*, pubblicata in BUR del 18 luglio 2006, n. 90

REGIONE SARDEGNA

Assistenza sociale

Con deliberazione del 21 giugno 2006⁴⁵, il Centro per la giustizia minorile per la Sardegna e l'Assessorato dell'igiene, sanità e assistenza sociale stipulano un accordo per organizzare il servizio per la tutela mentale dei minori e giovani adulti sottoposti a misure penali. La Regione s'impegna ad assicurare – nell'osservanza dei livelli essenziali di assistenza disciplinati dallo Stato e dalla Regione – tutte le prestazioni specialistiche in favore dei minori e dei giovani adulti in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni di Cagliari e di Sassari e all'Istituto penale per i minorenni. Molti sono i compiti individuati nel documento, fra cui quelli dei servizi per la tutela della salute mentale, dei servizi di neuropsichiatria infantile, dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, le relative modalità operative e organizzative per la segnalazione dei casi, la presenza settimanale di operatori dell'ASL nell'Istituto penale per i minorenni nonché le prassi d'intervento da seguire per garantire la piena continuità terapeutica e assistenziale. I compiti dei servizi per la tutela della salute mentale e dei servizi di neuropsichiatria infantile nell'IPM, sono definiti nella presa in carico del paziente attraverso visite specialistiche, prescrizioni di terapie farmacologiche, interventi psicologici, attivazione di programmi riabilitativi, partecipazione all'équipe trattamentale. Mentre ai minori sottoposti a misure penali esterne, viene garantito un veloce accesso alla prestazione al fine di consentire il coordinamento con i tempi dei provvedimenti giudiziari.

Altri atti normativi

Legge regionale 28 luglio 2006, n. 10, *Tutela della salute e riordino del servizio sanitario della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5*, pubblicata in BUR dell'8 agosto 2006, n. 26

⁴⁵ Delibera di Giunta regionale del 21 giugno 2006, n. 27/5, *Schema di convenzione tra Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato, dell'Igiene, Sanità e dell'Assistenza sociale e Ministero della Giustizia, Centro Giustizia Minorile della Sardegna per l'organizzazione del servizio per la tutela della salute mentale dei minori e giovani adulti sottoposti a misure penali*, tale atto non è stato pubblicato perché non soggetto a obbligo di pubblicazione.

REGIONE SICILIANA

Atti normativi

Decreto presidenziale dell'8 maggio 2006, *Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento "Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - triennio 2004/2006"*, pubblicata in GURS del 26 maggio 2006, n. 26

REGIONE TOSCANA

Giustizia minorile

Con delibera del 5 giugno⁴⁶, la Giunta regionale approva lo schema di protocollo d'intesa, della durata di due anni, tra la Regione Toscana e Tribunale per i minorenni di Firenze dove viene stabilita la prosecuzione della collaborazione nell'ambito dello scambio dei flussi informativi⁴⁷ fra i due enti. Obiettivo dello scambio dei flussi informativi è l'elaborazione dei dati statistici nell'area dei minori sulla base di quanto realizzato nel biennio precedente⁴⁸, con l'aggiornamento costante delle banche dati del settore civile e con particolare attenzione ai dati sulle adozioni e sugli affidamenti familiari. Il documento indica le modalità operative: i dati statistici di rilievo saranno resi disponibili alla Regione Toscana attraverso l'elaborazione curata dall'Istituto degli Innocenti che provvederà presso la sede del Tribunale per i minorenni a mantenere l'aggiornamento dei dati⁴⁹, nonché la conseguente elaborazione di quelli provenienti dalle banche dati della Cancelleria adozioni, della Cancelleria civile e di quella penale.

Mutilazioni genitali

La delibera del 10 luglio⁵⁰ si inserisce nella complessa tematica relativa all'area materno-infantile, dove particolare attenzione viene data anche alla popolazione immigrata prevedendo azioni mirate ai problemi delle donne che provengono da altre culture. Il gruppo di lavoro multidisciplinare istituito è composto dalle varie professionalità, associazioni e rappresentanti della Regione Toscana - Direzione generale del diritto alla salute, e ha lo scopo di mettere in atto azioni mirate sia alla prevenzione delle mutilazioni genitali femminili (si va dall'assistenza sanitaria alle donne che hanno subito mutilazioni, allo sviluppo di un dialogo interculturale tra gli operatori sociosanitari e le etnie direttamente coinvolte), sia allo sviluppo di protocolli operativi e procedure specifiche relativi alle problematiche inerenti questo problema.

⁴⁶ Delibera di Giunta regionale del 5 giugno 2006, n. 414, *Approvazione schema di Protocollo di intesa tra la Regione Toscana e il Tribunale per i Minorenni di Firenze*, pubblicata in BUR del 28 giugno 2006, n. 26.

⁴⁷ Sulla base degli standard e delle esigenze di efficienza fissati dal Tribunale per i minorenni.

⁴⁸ Periodo 2004-2005.

⁴⁹ Mediante l'inserimento nel software o in altri software successivamente installati per ciò che riguarda esclusivamente i dati sulle adozioni.

⁵⁰ Delibera di Giunta regionale del 10 luglio 2006, n. 500, *Azioni mirate alla riduzione delle mutilazioni genitali femminili in attuazione delle strategie sociosanitarie previste dal PSR 2005/2007*, pubblicata in BUR del 2 agosto 2006, n. 31.

Servizi sociali

Sulla base dell'art. 9 della legge regionale 41/2005⁵¹, che assegna alla Giunta regionale il compito di adottare uno schema di riferimento per la redazione e l'aggiornamento della Carta dei servizi sociali⁵², lo stesso organo approva, con delibera del 31 luglio⁵³, il documento relativo allo schema regionale della Carta. Scopo del documento – che avrà una prima fase di applicazione della durata di un anno in almeno tre zone sociosanitarie, al fine di verificarne gli esiti e di produrre una relazione contenente le eventuali proposte di modifica o d'integrazione degli schemi a esso allegati (“A” e “B”) che specificano i contenuti della delibera – è quello di dettare delle disposizioni ai soggetti pubblici e privati che erogano servizi sociali e sociosanitari nel territorio regionale al fine di tutelare i cittadini e d'incentivare la diffusione di una corretta informazione circa i contenuti, le modalità e i requisiti qualitativi degli interventi che tali soggetti compiono nella Regione.

Altri atti normativi

Delibera di Giunta regionale del 10 luglio 2006, n. 502, *Approvazione indirizzi in materia di controllo sanitario di lavoratori minori e con contratto di apprendistato*, pubblicata in BUR del 2 agosto 2006, n. 31

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Istruzione e formazione

Con legge del 7 agosto⁵⁴, il Consiglio provinciale disciplina il sistema educativo d'istruzione e formazione nella provincia di Trento e in particolare l'organizzazione nonché la tipologia delle funzioni e delle prestazioni del servizio educativo, compresi gli interventi per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, gli ordinamenti e i relativi piani di studio. Il fine della legge è quello di sviluppare il sistema educativo della provincia in base al principio della centralità della scuola pubblica ai sensi della legge n. 62/2000⁵⁵ e di unitarietà con il sistema nazionale, riconoscendo le peculiarità dell'istruzione e della formazione professionale nonché dell'alta formazione professionale. Tra i principali fini indicati nella legge, vi è anche quello di promuovere nella scuola dell'infanzia l'educazione integrale delle bambine e dei bambini (favorendo lo sviluppo delle competenze e delle potenzialità individuali nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori), ma an-

⁵¹ Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

⁵² La legge recita «I soggetti pubblici e privati, che erogano prestazioni sociali, e socio-sanitarie adottano la carta dei servizi sociali, al fine di tutelare gli utenti e garantire la trasparenza nell'erogazione dei servizi».

⁵³ Delibera di Giunta regionale del 31 luglio 2006, n. 566, *LR 41/2005 - Approvazione dello Schema Regionale di Carta dei Servizi Sociali*, pubblicata in BUR del 23 agosto 2006, n. 34.

⁵⁴ Legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5, *Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino*, pubblicata in BUR del 16 agosto 2006, n. 33, Suppl. n. 2.

⁵⁵ Legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*.

che quello di istruire e formare giovani capaci di concorrere allo sviluppo sociale ed economico del territorio.

REGIONE VALLE D'AOSTA

Salute

Con legge del 20 giugno⁵⁶ la Regione Valle d'Aosta approva il *Piano regionale per la salute e il benessere sociale*, che nasce dall'analisi compiuta attraverso i dati raccolti nell'atlante della mortalità, nel registro regionale delle persone disabili e nei rapporti sullo stato della povertà in Valle d'Aosta. Il documento, da un lato, riserva alla struttura centrale – l'ospedale – il trattamento dei malati “acuti” e riconosce a essa il compito di offrire un trattamento sempre più appropriato facendo diminuire, in tal modo, la mobilità passiva; dall'altro lato valorizza il territorio potenziando l'attività dei medici di famiglia e stabilendo nuovi percorsi di continuità assistenziale. Tra le priorità del Piano troviamo la riorganizzazione delle politiche sociali attraverso l'attuazione dei piani di zona e il coinvolgimento degli amministratori locali, del volontariato presente e del terzo settore. Un'attenzione particolare è data anche alla programmazione relativa alle politiche familiari e giovanili e allo sviluppo delle attività rivolte all'integrazione sociale e lavorativa delle persone disabili. Sulla problematica delle disuguaglianze nell'assistenza sanitaria e sociale rispetto ad aree deprivate, la legge prevede una forte continuità assistenziale e un potenziamento dei servizi d'emergenza che mirano a ridurre queste differenze.

Altri atti normativi

Legge regionale 19 maggio 2006, n. 11, *Disciplina del sistema regionale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Abrogazione della legge regionale 15 dicembre 1994, n. 77, e della legge regionale 27 gennaio 1999, n. 4*, pubblicata in BUR del 6 giugno 2006, n. 23

REGIONE VENETO

Atti normativi

Legge regionale 30 giugno 2006, n. 11, *Modifica della legge regionale 24 dicembre 1999, n. 59 “Nuove disposizioni in materia di intervento regionale per l'ampliamento, completamento e sistemazione di edifici scolastici per le scuole materne, elementari e medie”*, pubblicata in BUR del 4 luglio 2006, n. 60

⁵⁶ Legge regionale 20 giugno 2006, n. 13, *Approvazione del piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006/2008*, pubblicata in BUR 4 luglio 2006, n. 27, s.o. n. 1.

Documenti

maggio-agosto 2006

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 del gruppo di lavoro dell’Osservatorio nazionale per l’infanzia sull’istituzione del Garante per l’infanzia*

Indice

- 1. Questioni preliminari**
 - 1.1 La denominazione dell’ufficio da istituire
 - 1.2 Le modalità di formulazione della relativa proposta di legge
- 2. Opzioni rispetto all’articolazione territoriale**
- 3. Opzioni rispetto al rapporto con i poteri dello Stato**
 - 3.1 Figura interna o esterna
 - 3.2 Risorse, sede, personale
- 4. Nomina e mandato**
 - 4.1 Nomina e mandato del Garante nazionale
 - 4.2 Nomina e mandato dei Garanti regionali
- 5. Le funzioni del Garante e la ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali**
 - 5.1 Funzioni e ruolo del Garante
 - 5.2 Funzioni da escludere
 - 5.3 Ripartizione delle funzioni tra Garante nazionale e Garanti regionali
 - 5.3.1 Funzioni proprie sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali
 - 5.3.2 Funzioni proprie solo del Garante nazionale
 - 5.3.3 Funzioni proprie solo dei Garanti regionali
 - 5.3.4 Coordinamento Garante nazionale – Garanti regionali
- 6. Requisiti, incompatibilità e revoca**
 - 6.1 Requisiti
 - 6.2 Incompatibilità
 - 6.3 Revoca
- 7. Garanzie di pluralismo e rapporto con l’associazionismo**
- 8. Partecipazione dei bambini¹**
 - 8.1 Considerazioni preliminari sulla partecipazione
 - 8.2 Modalità di partecipazione dei bambini ai lavori del Garante

* Documento approvato nella riunione plenaria dell’Osservatorio nazionale del 16 marzo 2004.

¹ Nel testo si è preferito utilizzare i termini infanzia e bambino (per indicare soggetti da 0 a 18 anni, secondo le indicazioni degli atti internazionali rilevanti) piuttosto che il termine minori.

1. QUESTIONI PRELIMINARI

1.1 LA DENOMINAZIONE DELL'UFFICIO DA ISTITUIRE

Il gruppo di lavoro ritiene preferibile l'uso del termine “garante” piuttosto che quello di “pubblico tutore” o “difensore civico del minore” al fine di evitare indebite confusioni concettuali e sovrapposizioni di ruolo con figure istituzionali (avvocati e rappresentanti del bambino come il tutore, il curatore speciale, il genitore) aventi compiti ben precisi che non debbono essere soppiantati o surrogati dal Garante, figura di carattere pubblicistico il cui campo d'attività si colloca essenzialmente sul versante della promozione dei diritti del fanciullo in generale, senza interferenze dirette nell'ambito familiare particolare o nel singolo processo, in conformità con le indicazioni dell'articolo 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini e dell'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo².

“1. Le Parti incoraggiano, tramite organi che esercitano, fra l'altro, le funzioni di cui al paragrafo 2, la promozione e l'esercizio dei diritti dei bambini.

2. Tali funzioni sono le seguenti: a) fare delle proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei bambini; b) formulare dei pareri sui disegni legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei bambini; c) fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei bambini ai mass media, al pubblico e alle persone od organi che si occupano delle problematiche relative ai bambini; d) rendersi edotti dell'opinione dei bambini e fornire loro ogni informazione adeguata.”

(Articolo 12, Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini)

“1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio comune secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori ed ai tutori legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

2 Si precisa tuttavia che sia nei progetti di legge nazionali attualmente presentati in Parlamento, sia nelle leggi regionali i termini “garante del minore” (proposte – delle quali riportiamo solo i primi firmatari – n. 315 del 31/5/2001 dell'on. Mazzuca, n. 3667 del 10/2/2003 dell'on. Buontempo, n. 4242 del 30/7/2003 dell'on. Burani Procaccini, n. 2461 del 31/7/2003 del Sen. Gubert, n. 2469 del 1/8/2003 del Sen. Rollandin; legge Regione Marche 15/10/2002 n. 18; legge Regione Lazio 28/10/2002 n. 38); “difensore civico del minore” o dell’infanzia (proposte n. 695 datata 12/6/2001 dell'on. Turco; n. 818 datata 13/6/2001 dell'on. Molinari; n. 1228 datata 5/7/2001 dell'on. Pecoraro Scanio, n. 1916 datata 10/1/2003 del Sen. Ripamonti) e “pubblico tutore” (proposta n. 1999 datata 20/11/2001 dell'on. Pisicchio; legge Regione Veneto 9/8/1988 n. 423, Piano nazionale d’azione 2003-2004), sono usati indifferentemente per riferirsi ad uno stesso organismo da istituire, le cui funzioni sono articolate in modo identico indipendentemente dal termine utilizzato per designarlo.

3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all’infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.”

(Articolo 18, Convenzione ONU sui diritti del fanciullo)

1.2 LE MODALITÀ DI FORMULAZIONE DELLA RELATIVA PROPOSTA DI LEGGE

Esistono due possibilità relativamente alla formulazione di una proposta di legge:

- disegno di legge di iniziativa governativa;
- disegno di legge di iniziativa parlamentare.

Il gruppo di lavoro ha espresso una preferenza per un disegno di legge di iniziativa governativa anche in considerazione dell’impegno preso dal Governo nel Piano d’azione 2003-2004 (parte III, punto 2.9) ad istituire l’Ufficio di Pubblica tutela del minore “in maniera conforme ai principi sanciti nell’impegno 31 del Documento conclusivo della Sessione Speciale dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all’infanzia e dalla risoluzione del Parlamento Europeo A3-0172/92 del 08/7/92 e alle osservazioni della Commissione Parlamentare per l’Infanzia nella relazione in materia di giustizia minorile approvata all’unanimità il 17/12/2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI – bis n. 1). Tale autorità deve avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull’applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia, ricevere le richieste e le segnalazioni relative, indagare sulle violazioni dei diritti dei minori, formulare proposte circa l’azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo, nonché riferire annualmente al Parlamento sulla propria attività.”

2. OPZIONI RISPETTO ALL’ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

- a) Solo Garante nazionale
- b) Garante nazionale e Garanti regionali
- c) Solo Garanti regionali

Il gruppo di lavoro ritiene opportuna l’istituzione sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali. Sono state infatti individuate competenze che rientrano senza dubbio nell’ambito di funzioni di carattere nazionale come pure competenze impossibili da realizzare a livello nazionale, ma realizzabili dai Garanti regionali. (vedi punto 5.2)

La proposta che viene quindi avanzata è quella di procedere alla formulazione di un disegno di legge diretto ad istituire il Garante nazionale per l’infanzia. Al tempo stesso poiché si ritiene necessario in relazione ai Garanti regionali, che venga emanata una legge nazionale di indirizzo che individui le loro funzioni, i parametri di valutazione dei diritti e che indichi i poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza della Regione, si propone che il disegno di legge che istituisce l’ufficio del Garante nazionale contenga anche gli indirizzi essenziali relativi a ruolo e funzioni dei Garanti regionali, in modo da agevolare l’armonizzazione preventiva delle leggi regionali che li istituiranno.

Nel disegno di legge dovrà essere sottolineata la necessità che la figura del Garante sia profondamente radicata nella realtà territoriale in cui opera. Quindi sarà riconosciuto il più ampio spazio al ruolo e alle funzioni dei Garanti regionali, mentre al Garante nazionale saranno assegnate le competenze specifiche proprie del livello centrale.

Inoltre il gruppo di lavoro ritiene utile proporre una **norma transitoria** che preveda che fino all'istituzione nella relativa Regione dell'ufficio del Garante regionale, le attività di competenza del medesimo saranno svolte dal Garante nazionale a mezzo di uno o più suoi delegati.

3. OPZIONI RISPETTO AL RAPPORTO CON I POTERI DELLO STATO

3.1 FIGURA INTERNA O ESTERNA

a) Figura “interna”

Caratterizzata da rapporto gerarchico o legame comunque forte con il potere esecutivo.

b) Figura “esterna”

Indipendente rispetto al potere amministrativo, legislativo e giudiziario.

Si ritiene che affinché il Garante possa svolgere la propria funzione in indipendenza e autonomia e affinché possa realmente definirsi tale, come emerge anche dalle indicazioni internazionali in materia, sia necessario istituire una figura “esterna”, indipendente da ogni potere³.

3.2 RISORSE, SEDE, PERSONALE

Affinché i Garanti nazionali e regionali possano svolgere il proprio ruolo in autonomia e indipendenza è fondamentale prevedere disposizioni che assicurino **risorse adeguate** (comprese di infrastrutture e personale) per svolgere i propri compiti.

“[...]Il Comitato pur riconoscendo che si tratta di una questione molto delicata e che l'ampiezza delle risorse economiche variano a secondo dello Stato parte, ritiene che debba essere compito degli Stati destinare risorse finanziarie ragionevoli per il funzionamento delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani, alla luce dell'articolo 4 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. In effetti il mandato e il loro potere rischierebbe di essere ridotto a nulla, così come l'esercizio dei loro poteri rischierebbe di essere limitato, se queste istituzioni non avessero i mezzi per funzionare efficacemente e assolvere la propria missione. [...]”

(Raccomandazione generale n. 2 del Comitato ONU sui diritti del fanciullo, articolo 11)

³ A questo proposito si segnala con riferimento alle esperienze delle Regioni italiane che quattro hanno istituito uffici del garante indipendenti (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Marche) mentre quattro (Abruzzo, Piemonte, Umbria e Puglia) uffici che si collocano nell'ambito degli organismi di governo regionali. Tuttavia in quest'ultimo caso l'intenzione delle Regioni non era quella di istituire un garante per l'infanzia bensì di articolare in modo diverso l'attività degli organi di governo all'interno della Regione.

“[...] 2. L'istituzione nazionale avrà un'infrastruttura adatta ad uno svolgimento scorrevole delle sue attività, in particolare un adeguato finanziamento. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di renderla in grado di avere un suo staff e suoi locali, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario che potrebbe minare la sua indipendenza. [...]”

(Risoluzione A/RES/48/134 dell'Assemblea Generale dell'ONU, *Istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, 20 dicembre 1993, cosiddetti Principi di Parigi)

Sia per il Garante nazionale che per quelli regionali, l'organizzazione degli uffici e della sede, la composizione del personale ed i relativi requisiti, la determinazione delle sedi decentrate dei Garanti regionali dovranno essere determinati nelle leggi istitutive.

Occorrerà, inoltre, che il legislatore verifichi le modalità delle spese per il funzionamento degli uffici in modo che sia garantita una tutela omogenea in tutta Italia.

4. NOMINA E MANDATO

4.1 NOMINA E MANDATO DEL GARANTE NAZIONALE

La **nomina** del Garante nazionale avviene da parte di un **organo rappresentativo**. (Es. decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Presidenti delle Camere)

La **durata** del mandato è, come per tutti gli organismi elettivi, di alcuni anni (es. 4 anni) con la possibilità di un solo rinnovo.

“[...]3. Per garantire la stabilità dei membri dell'istituzione nazionale, senza la quale non ci sarebbe reale indipendenza, la loro nomina sarà resa effettiva da un atto ufficiale che stabilirà la specifica durata del mandato. Il mandato può essere rinnovabile, purché il pluralismo della composizione dell'istituzione sia assicurato. [...]”

(Principi di Parigi)

Si ritiene anche necessario prevedere l'assegnazione di un'adeguata **indennità**.

Si reputa, inoltre, opportuno prevedere la possibilità di nomina di delegati del Garante nazionale al fine di rendere più efficace il suo intervento mentre si ritiene di dover escludere che questi possa disporre di una rete di suoi uffici decentrati sul territorio nazionale, modalità che pare più opportuna per i Garanti regionali.

4.2 NOMINA E MANDATO DEI GARANTI REGIONALI

L'organizzazione dei Garanti regionali avviene in base a quanto stabilito in **leggi regionali** che dovranno tuttavia assicurarne indipendenza e imparzialità, prevedere la nomina da parte di un organismo rappresentativo (es. delibera del Consiglio regionale o decreto del Presidente del Consiglio regionale) o includere un'indennità adeguata e prefigurare un'eventuale organizzazione articolata dell'ufficio in **sedi decentrate**, affidate a delegati del Garante regionale, il cui numero ed i cui requisiti saranno anch'essi

indicati dalla legge regionale. Il Garante regionale deve infatti risultare il più possibile espressione del territorio in cui opera. (es. norma del disegno di legge Martinazzoli del 24 marzo 1986, che all'art. 96, comma 1, sotto la rubrica "Rinvio a leggi regionali", sancisce: "le Regioni determineranno con apposite leggi l'organizzazione, le modalità di funzionamento e la dotazione in strutture, personale e fondi degli uffici del pubblico tutore e l'entità del compenso da attribuire alle persone nominate".)

Inoltre è da prevedere l'emanazione di una legge nazionale di indirizzo (vedi punto 2).

5. LE FUNZIONI DEL GARANTE E LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI TRA GARANTE NAZIONALE E GARANTI REGIONALI

5.1 FUNZIONI E RUOLO DEL GARANTE

Si possono ricomprendere le funzioni del Garante all'interno di quattro aree tematiche:

- funzioni di carattere generale volte a diffondere e realizzare una cultura dell'infanzia;
- funzioni relative a segnalare agli organi legislativi e di governo l'adozione di opportuni interventi;
- funzioni relative alla vigilanza in ordine allo svolgimento di attività amministrative;
- funzioni concernenti il profilo giudiziario. (il Garante dovrebbe essere legittimato ad agire anche giudizialmente per la tutela degli interessi diffusi concernenti i minori).

5.2 FUNZIONI DA ESCLUDERE

Tra le possibili funzioni del Garante si ritiene invece di dover escludere:

- funzioni di rappresentanza dei bambini, impossibile da realizzare a livello nazionale e di difficile attuazione anche a livello regionale in considerazione del fatto che esistono già degli istituti preposti a svolgere tali compiti (tuttavia ai Garanti Regionali potrebbe essere assegnato il compito di promuovere l'esercizio della Rappresentanza e/o assistenza dell'infanzia tramite la formazione dei tutori);
- pronuncia di provvedimenti.

5.3 RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI TRA GARANTE NAZIONALE E GARANTI REGIONALI

Quanto alla ripartizione dei compiti si ritiene fondamentale distinguere le funzioni che spettano sia al Garante nazionale che ai Garanti regionali da quelle proprie solo del Garante nazionale e dei Garanti regionali partendo dalla convinzione che la figura del Garante dovrà essere radicata quanto più possibile sul territorio e che quindi i Ga-

ranti regionali dovranno coprire il più ampio numero di funzioni, mentre al Garante nazionale spetteranno quelle competenze specifiche proprie del livello centrale.

5.3.1 Funzioni proprie sia del Garante nazionale che dei Garanti regionali

- a) L'esercizio delle funzioni previste dall'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini⁴ e in ottemperanza all'art. 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo⁵.
- b) Sensibilizzazione e promozione dei diritti dell'infanzia nelle scuole, università e in ogni altra sede utile.

“[...] (f) Assistere nella formulazione di programmi di insegnamento e di ricerca sui diritti umani⁶ e prendere parte alla loro esecuzione nelle scuole, università e circoli professionali;

(g) Pubblicizzare i diritti umani e gli sforzi per combattere tutte le forme di discriminazione, in particolare la discriminazione razziale, incrementando la consapevolezza collettiva, specialmente attraverso l'informazione e l'educazione e facendo uso di tutti gli organi di stampa. [...]”

(Principi di Parigi)

- c) Consulenza agli organi legislativi, di governo e a ogni altro organo competente attraverso la formulazione di raccomandazioni, proposte, rapporti compresa la possibilità di essere consultato da tali organi in relazione ad iniziative riguardanti direttamente o indirettamente la materia minorile.

“[...] (a) Sottomettere al Governo, Parlamento o ogni altro organo competente, su base consultiva o su richiesta delle autorità interessate o attraverso l'esercizio del suo potere di venire indipendentemente a conoscenza di opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi materia concernente la promozione e la protezione dei diritti umani; l'istituzione nazionale può deci-

⁴ Articolo 12 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini

1. Le Parti incoraggiano, tramite organi che esercitano, fra l'altro, le funzioni di cui al paragrafo 2, la promozione e l'esercizio dei diritti dei minori.

2. Tali funzioni sono le seguenti: a) fare delle proposte per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei minori; b) formulare dei pareri sui disegni legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei minori; c) fornire informazioni generali sull'esercizio dei diritti dei minori ai mass media, al pubblico e alle persone od organi che si occupano delle problematiche relative ai minori; d) rendersi edotti dell'opinione dei minori e fornire loro ogni informazione adeguata.

⁵ Articolo 18 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia

1. Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo. La responsabilità di allevare il fanciullo e di provvedere al suo sviluppo incombe innanzitutto ai genitori oppure, se del caso, ai suoi tutori legali i quali devono essere guidati principalmente dall'interesse preminente del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provvedono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo.

3. Gli Stati parti adottano ogni appropriato provvedimento per garantire ai fanciulli i cui genitori lavorano, il diritto di beneficiare dei servizi e degli istituti di assistenza all'infanzia, per i quali essi abbiano i requisiti necessari.

6 Laddove il testo dei “Principi di Parigi” fa riferimento ai diritti umani in generale si può sostituire con diritti dell'infanzia.

dere di renderli pubblici; tali opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti, come pure ogni prerogativa delle istituzioni nazionali, si riferiscono alle seguenti aree:

(i) Qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa, come pure disposizioni relative all'organizzazione giudiziaria, intese a preservare ed estendere la protezione dei diritti umani; in questo caso, l'istituzione nazionale esaminerà le disposizioni legislative e amministrative in vigore, come pure leggi e proposte, e farà le raccomandazioni che riterrà appropriate per garantire che tali disposizioni si conformino ai principi fondamentali sui diritti umani; essa dovrà, se necessario, raccomandare l'adozione di una nuova legislazione, emendamenti a quella in vigore e l'adozione di emendamenti delle misure amministrative;

(ii) Ogni caso di violazione dei diritti umani di cui essa decida di occuparsi;

(iii) La preparazione di rapporti sulla situazione nazionale in riferimento ai diritti umani in generale e su specifiche materie;

(iv) Spostare l'attenzione del Governo su situazioni interne al paese in cui i diritti umani siano violati e presentare delle proposte per mettere fine a tali situazioni e, quando necessario, esprimere un'opinione sulle posizioni e le reazioni del Governo; [...]"

(Principi di Parigi)

- d) Promozione della mediazione in ogni sua forma nelle situazioni di conflitto che coinvolgano direttamente o indirettamente bambini e adolescenti sollecitando iniziative di formazione e sensibilizzazione.
- e) L'assicurare che sia garantita da parte di tutti gli organismi competenti la tutela degli interessi diffusi che risultano più specificamente connessi alla condizione minorile (a questo fine il Garante dovrebbe essere legittimato ad agire anche giudizialmente per la tutela degli interessi diffusi concernenti i minori).
- f) Promozione di iniziative dirette a rimuovere situazioni di pregiudizio in danno di bambini e adolescenti (a questo fine il Garante deve godere del potere di acquisire informazioni).
- g) Preparazione di rapporti periodici.

Per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante nazionale e i Garanti regionali devono godere della possibilità di acquisire informazioni sia attraverso l'avvalimento di tutti gli uffici ed i servizi pubblici costituenti l'organizzazione centrale e periferica dello Stato, delle Regioni e degli enti locali sia attraverso il potere di visitare liberamente luoghi, quali case famiglia, comunità, istituti penali per i minorenni, ospedali, scuole e altri istituti pubblici o privati in cui sono ospitati bambini fuori dalla famiglia.

A questo proposito si segnala, però, che tale facoltà di libero accesso ai luoghi senza autorizzazione negli istituti penali per i minorenni, è già concessa nel nostro ordinamento alla figura del magistrato di sorveglianza cui è demandata, fra l'altro, la tutela dei diritti del detenuto e che la facoltà che si vorrebbe attribuire al Garante è già esercitata da un'ampia categoria di soggetti che esercitano funzioni o ricoprono cariche pubbliche, elencati nell'art. 67 della L. n. 354/75.

Il Garante nazionale e i Garanti regionali quando abbiano notizia di reati perseguibili d'ufficio, commessi da bambini o in danno di bambini, le segnalano al pubblico ministero. Nel caso in cui abbiano notizia di reati perseguibili a querela, commessi in danno di bambini, ne fanno segnalazione al competente pubblico ministero perché questi possa valutare la sussistenza dei presupposti per la nomina di un curatore speciale per la proposizione della querela.

5.3.2 Funzioni proprie solo del Garante nazionale

- a) Di verifica e promozione dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e degli altri strumenti internazionali in materia di tutela dei diritti dei bambini, della piena applicazione della normativa nazionale ed europea in materia di infanzia e di promozione dell'armonizzazione della legislazione nazionale con quella internazionale.

“[...] (b) Promuovere e assicurare l'armonizzazione e l'implementazione della legislazione nazionale, delle pratiche e dei meccanismi regolativi con gli strumenti internazionali dei diritti umani dei quali lo Stato è parte;

(c) Incoraggiare la ratifica degli strumenti sopra menzionati o l'accessione a quegli strumenti, e assicurare la loro implementazione; [...]”

(Principi di Parigi)
- b) Di promozione della cooperazione con gli organismi internazionali competenti e con la Rete di garanti europei (ENOC) anche attraverso l'espressione di pareri su documenti che il Governo è tenuto a produrre per gli organismi internazionali.

“[...] (d) Contribuire ai rapporti che lo Stato deve sottoporre agli organi e ai comitati delle Nazioni Unite; e alle istituzioni regionali, secondo gli obblighi nascenti da trattati e, quando necessario, esprimere un'opinione in materia, con il dovuto rispetto per la propria indipendenza;

(e) Cooperare con le Nazioni Unite e ogni altra organizzazione del sistema delle Nazioni Unite, le istituzioni regionali e quelle nazionali di altri paesi, competenti nell'area della promozione e della protezione dei diritti umani; [...]”

(Principi di Parigi)
- c) Di proposta e parere rispetto alle competenze nazionali in materia di infanzia, ivi compreso il parere obbligatorio, motivato e non vincolante sul Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e su ogni altro strumento di politica nazionale per l'infanzia.
- d) Di coordinamento dei Garanti regionali attraverso la convocazione e l'organizzazione della Conferenza nazionale dei Garanti regionali che presiede.
- e) Di espressione di pareri sui documenti che il Governo è tenuto a produrre per gli organismi internazionali ivi compreso il parere obbligatorio, motivato e non vincolante sul Rapporto al Comitato ONU sui diritti del fanciullo sullo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.
- f) Di svolgimento dei compiti dei Garanti regionali fino a quando questi non siano istituiti nei rispettivi territori.

5.3.3 Funzioni proprie solo dei Garanti regionali

- a) Di vigilanza e monitoraggio ai fini di segnalazione a chi di competenza (esaminare istanze, segnalazioni, reclami e denunce relativi a violazioni dei diritti dell'infanzia e attribuire dei poteri di accertamento in relazione a tali violazioni di cui abbia comunque conoscenza, con esclusione dei casi relativi agli istituti penali per i minorenni, dove queste funzioni sono esercitate dal magistrato di sorveglianza).
In particolare il Garante potrà avvalersi di poteri quali: richiedere alle pubbliche amministrazioni, organismi, enti o persone informazioni rilevanti ai fini della tutela dell'infanzia; sollecitare indagini o ispezioni con riferimento a situazioni di bambini al di fuori dell'ambito familiare attraverso i funzionari delle istituzioni pubbliche del cui esito deve essergli data immediata informazione, effettuare indagini o accertamenti anche attraverso proprio personale (con esclusione dei casi relativi agli istituti penali per i minorenni, dove queste funzioni sono esercitate dal magistrato di sorveglianza); di segnalare al pubblico ministero situazioni pregiudizievoli o di abbandono concernenti un bambino.
- b) Di predisposizione degli elenchi delle persone idonee e disponibili ad assumere la funzione di tutori e curatori speciali dell'infanzia e di organizzazione o promozione della loro formazione e aggiornamento.

5.3.4 Coordinamento Garante nazionale - Garanti regionali

Il gruppo di lavoro ritiene necessario prevedere forme di coordinamento tra il Garante nazionale e i Garanti regionali ad es. attraverso la Conferenza nazionale dei Garanti che potrà essere organizzata secondo le seguenti modalità.

La Conferenza nazionale si riunirà almeno una volta l'anno, sarà presieduta dal Garante nazionale e ne faranno parte tutti i Garanti regionali. Compito della Conferenza è il coordinamento tra le attività degli uffici dei Garanti regionali tra loro e dei loro rapporti con il Garante nazionale. A tal fine la Conferenza deciderà sulle questioni di competenza che dovessero insorgere. In detta ipotesi anche un solo Garante regionale potrà chiedere ed ottenere in tempi brevi la convocazione di una riunione della Conferenza nazionale dei Garanti. La Conferenza individuerà inoltre le linee generali per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e ne verificherà il grado di attuazione. Eseguirà il censimento delle risorse istituzionali e del privato sociale; promuoverà iniziative dirette a favorire il coordinamento ed il lavoro di rete tra organismi regionali e nazionali. Inoltre individuerà forme di collaborazione con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, con le competenti Commissioni parlamentari per l'infanzia e con il Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

6. REQUISITI, INCOMPATIBILITÀ E REVOCA

6.1 REQUISITI

Nelle leggi istitutive sia del Garante nazionale che di quelli regionali, sarà inserita una disposizione sui requisiti di indipendenza e di comprovata competenza ed esperienza in materia di diritti dell'infanzia.

Si preferisce evitare l’uso di termini quali “indiscussa moralità” per la loro scarsa chiarezza.

6.2 INCOMPATIBILITÀ

Ugualmente sarà inserita una disposizione nelle rispettive leggi sull’incompatibilità con altri incarichi (es. con qualsiasi carica elettiva, qualsiasi lavoro autonomo o subordinato, incarichi in partiti politici o associazioni per l’infanzia).

6.3 REVOCA

Infine sarà inserita una disposizione sulla revoca dell’incarico per motivi di indegnità.

7. GARANZIE DI PLURALISMO E RAPPORTO CON L’ASSOCIAZIONISMO

Si ritiene significativa la collaborazione, sia a livello regionale che nazionale, con il privato sociale e gli operatori del settore a mezzo di organismi consultivi.

La necessità di presenza dell’associazionismo risiede in più fattori:

- garanzia di confronto allargato e plurimo;
- garanzia di presenza di opinioni di quanti lavorano sul territorio e portano letture da angolazioni diverse rispetto ai rappresentanti delle istituzioni, con conseguente maggiore possibilità di articolare letture indipendenti dei fenomeni sociali che coinvolgono l’infanzia;
- la presenza dell’associazionismo rafforza i percorsi di concertazione tra pubblico e privato che la L. 285/97 ha attivato sul territorio.

La presenza dell’associazionismo consente anche che siano garantiti reali percorsi di partecipazione di ragazze e ragazzi ai lavori dell’organismo stesso. (v. paragrafo 8 sulla partecipazione dei bambini).

Per questo motivo sia a livello nazionale sia a livello regionale si ritiene preferibile coinvolgere associazioni che abbiano attivato al loro interno percorsi di effettiva partecipazione delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi.

Rispetto alla scelta di quali realtà coinvolgere, vanno distinti i due diversi livelli tra organismo nazionale e regionale.

Con riferimento alla figura del Garante nazionale, un’ipotesi può essere il coinvolgimento tra le associazioni che operano a livello nazionale per la promozione e la tutela dei diritti dell’infanzia, delle associazioni che già risiedono in Osservatorio nazionale, al fine di facilitare processi di relazione, scambio e comunicazione tra Garante e Osservatorio.

A livello regionale, si ritiene opportuno che già nel testo di legge di istituzione siano date indicazioni relative ai criteri di composizione dell’organismo consultivo. Un’ipotesi potrebbe prendere in considerazione la presenza di associazioni nazionali, spesso presenti in più province di una stessa regione, e di altre associazioni che per curriculum sono riconoscibili sul territorio regionale come attive nella promozione dei diritti di bambine e bambini, ragazze e ragazzi.

“[...] 1. La composizione dell’istituzione nazionale e la nomina dei suoi membri, sia attraverso un’elezione o altrimenti, saranno stabiliti secondo una procedura che permetta tutte le necessarie garanzie per assicurare la rappresentanza pluralistica delle forze sociali (di società civile) coinvolte nella promozione e nella protezione dei diritti umani, particolarmente con poteri che rendano effettiva la cooperazione che deve essere stabilita con, o attraverso la presenza di, rappresentanti di:

(a) Organizzazioni non governative responsabili per i diritti umani e impegnate a combattere la discriminazione razziale, sindacati, organizzazioni sociali e professionali interessate, per esempio, associazioni di avvocati, ricercatori, giornalisti ed eminenti scienziati;

(b) Tendenze nel pensiero filosofico o religioso;

(c) Università ed esperti qualificati;

(d) Parlamento;

(e) Dipartimenti del Governo (se questi sono inclusi, i loro rappresentanti dovrebbero partecipare alle deliberazioni solo in veste consultiva). [...]”

(Principi di Parigi)

8. PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI

8.1 CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SULLA PARTECIPAZIONE

La partecipazione è un processo di cui si parla sempre di più e il termine “partecipazione” lo si trova frequentemente nei progetti rivolti all’infanzia.

A fronte di tanta ridondanza di terminologia si riscontra, però, poca corrispondenza nei dati di realtà. I percorsi di partecipazione sono spesso più di facciata che di reale coinvolgimento dei ragazzi; rari i momenti di confronto su questo tema rispetto a strumenti, obiettivi e modalità. Ancora più rare le esperienze di partecipazione attivate con la presenza/assenza di adulti, fatta di quella sensibilità educativa che consente ad adulti maturi di farsi da parte quando il gruppo di ragazzi è in grado di lavorare per conto proprio.

Esiste, probabilmente, una difficoltà di fondo del mondo adulto a confrontarsi con questo tema, in quanto, probabilmente, sovvertitore di un mondo a dimensione di adulti. C’è da segnalare inoltre la diffidenza degli adulti a credere nella possibilità di percorsi di autoemancipazione e promozione attivati dai ragazzi stessi.

La partecipazione dei ragazzi poggia su alcuni pilastri concettuali da tenere presenti:

- comprensione del compito a cui lavorano, degli obiettivi da raggiungere e della fattibilità degli stessi;
- condivisione di senso del compito stesso;
- capacità di lavorare in gruppo attraverso la strategia della mediazione e del consenso;
- sentirsi liberi di esprimersi e capaci di ascolto delle espressioni degli altri.

8.2 MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEI BAMBINI AI LAVORI DEL GARANTE

La partecipazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze rientra a pieno titolo nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo all’interno del gruppo dei “diritti civili”, cioè gli articoli 12, 13, 14, 15, 16.

Si ritiene quindi fondamentale includere disposizioni che promuovano il coinvolgimento e l’ascolto della loro opinione rispetto allo svolgimento delle attività del Garante nazionale e dei Garanti regionali.

Occorrerà quindi prevedere una visibilità del Garante: i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze dovranno conoscerne l’esistenza (fondamentale quindi il ruolo dei media), ed esso dovrà essere facilmente accessibile. Sarà quindi particolarmente importante curare una campagna d’informazione a misura di bambini e di adolescenti, le procedure previste per la sua attivazione non dovrebbero essere particolarmente burocratiche, ed esso dovrà essere sempre pronto a favorire le forme d’interazione con i bambini stessi.

Rispetto alla presenza dei ragazzi negli organi consultivi a livello regionale è *conditio sine qua non* che un lavoro congiunto con gli adulti rispetti il criterio di attivare percorsi e momenti formativi specifici con i bambini e gli adolescenti, costruiti dal privato sociale che già lavora con i ragazzi e che si allarghi ad includere altre esperienze, al fine di rendere i ragazzi edotti sull’intero processo e capaci di collaborazione attiva.

A titolo di esempio una possibile forma di questa partecipazione potrebbe essere la presenza di bambini all’interno dell’organismo consultivo regionale, con la scelta di almeno una persona per ciascuna provincia.

È anche ipotizzabile la provenienza dei ragazzi dagli istituti scolastici (ciò può mettere in moto strategie di effettiva partecipazione a partire da un ambiente di vita così importante) e dall’associazionismo.⁷

Una soluzione alternativa più significativa potrebbe essere l’istituzione di due organi consultivi del Garante, uno costituito dai ragazzi e l’altro dagli adulti. Si creerebbero, così, le condizioni per vedere e valutare differenti letture, legate alla percezione tra generazioni diverse, di quanto accade sul territorio e di quanto questo influisca su valutazioni della qualità della vita.

Una volta decisa la possibilità di organismi consultivi paralleli piuttosto che misti a livello regionale, anche la composizione dell’organismo consultivo nazionale si configurerrebbe rispetto alle scelte fatte sul territorio.

⁷ A titolo di esempio una possibile forma di questa partecipazione potrebbe essere l’istituzione di una quota di bambini all’interno dell’organismo consultivo regionale che potrebbe assumere il nome di Commissione consultiva del Garante regionale da realizzarsi attraverso la scelta di un minorenne per ciascuna provincia, individuato nel Presidente di ciascuna consultiva provinciale costituita presso il Provveditorato agli studi di ciascuna provincia della Regione a cui appartiene il Garante regionale.

Per quanto riguarda invece la partecipazione dei bambini alla Commissione consultiva da istituire presso il Garante nazionale, essa potrebbe essere individuata prevedendo che i componenti minorenni delle Commissioni consultive dei Garanti regionali individuino un rappresentante per Regione e che tra tutti i prescelti venga effettuato in sede del Garante nazionale un sorteggio per la individuazione di 10-12 componenti, espressione delle tre macroaree territoriali nazionali (Nord, Centro, Sud).

Documento comune sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*

PER UN SISTEMA NAZIONALE E REGIONALE DI ISTITUZIONI DI GARANZIA DEI DIRITTI DELL'INFANZIA**

Il *Documento comune: sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* è frutto del lavoro di elaborazione delle esperienze sviluppate nelle tre Regioni in cui è presente e attivo da tempo l'istituto del Pubblico tutore dei minori/Garante dell'infanzia (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche).

In vista del convegno del 19-20 ottobre 2006 svoltosi presso l'Università di Padova, dalle tre esperienze regionali sono state dedotte quattro diversi prospettive.

La prima è che quella sperimentata dalle tre Regioni possa essere una linea di lavoro per il Garante non solo fattibile e possibile; ma anche utile perché è stato documentato come essa sia accolta con gradimento dagli operatori, che possono così avere un alleato nel ritrovare – nel nuovo contesto culturale e giuridico della protezione / tutela del minore – la forza identitaria del proprio ruolo e responsabilità e con essa possono costruire le alleanze per un rapporto sinergico e collaborativo con la procura, con il tribunale per i minorenni e con il giudice tutelare.

La seconda prospettiva è data dalla imprescindibilità della dimensione regionale per pensare a una collocazione idonea ed efficace per il Garante dell'infanzia; il quale deve poter agire allo stesso livello dimensionale in cui si programmano e si indirizzano le politiche sociali per la famiglia e l'infanzia e in cui meglio si possono realizzare l'ascolto, la formazione e la facilitazione.

La terza prospettiva è data dalla correlativa necessità di una legge nazionale che da un lato promuova e vigili sul rispetto dei livelli essenziali per i diritti civili e sociali dei minori e che, dall'altro, curi il rapporto con le istituzioni nazionali, svolga gli adempimenti previsti dalle convenzioni internazionali e assicuri il collegamento con i Garanti regionali.

La quarta prospettiva, di conseguenza, è quella di pensare il Garante per i minori con la dotazione di alcuni requisiti e attitudini particolari. E allora, per esempio, se è imprescindibile – come per le altre autorità indipendenti, quali il Difensore civico – il requisito della autonomia e della indipendenza oggettiva (che è un presupposto normativo, ma anche un disvelarsi nella prassi); diversamente deve essere interpretato, per il Garante dell'infanzia, il requisito della “terzietà”: nel senso

* Documento redatto da Lucio Strumendo, pubblico tutore dei minori della Regione Veneto, Francesco Milanese, pubblico tutore dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia, e Mery Mengarelli, garante dell'infanzia della Regione Marche, in occasione del convegno *Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia*, svoltosi a Padova il 19-20 ottobre 2006. Data l'importanza del tema, si pubblica il testo anche se esula dal periodo considerato da questo numero della rivista.

** La presentazione non è parte integrante del documento comune ed è stata predisposta da Lucio Strumendo.

che per esso deve prevalere il momento della facilitazione su quello della mediazione; della azione esterna ma concomitante, piuttosto che quello – improprio – del terzo giudicante.

Si ritiene, infatti, che la sua autorevolezza – in assenza di ogni connotazione di *potestas* – possa derivare più dalla capacità di declinare le sue funzioni in modo sussidiario, amichevole, persuasivo dialogante, che non da una caratterizzazione esornativa e predicatoria; o ancor peggio invasiva, secondo lo schema improprio di un qualsivoglia ennesimo controllo.

Con questo insieme di pensieri, di concetti e di esperienze – maturate nel corso di un quinquennio e non nella solitudine intellettualistica ma con l'esercizio dello scambio e della contaminazione con le istituzioni contigue dell'amministrazione e della giurisdizione – i tre Garanti per l'infanzia hanno predisposto quello che è stato definito *Documento comune*.

È un documento che non sottintende nessuna presunzione di eccellenza; ma solo la consapevolezza che, per la decisione, è utile affiancare alla considerazione dei principi anche la cognizione e la valutazione del loro impatto esperenziale.

È per questo che nel documento sono distintamente enumerate tre questioni:

1. le questioni di preambolo: e cioè le ragioni costitutive di un sistema di garanzie in Italia e nelle Regioni che risiedono nell'acquisizione culturale e normativa delle raccomandazioni internazionali sui diritti del fanciullo;
2. le questioni attinenti ai prerequisiti, ai criteri e agli indirizzi che devono presiedere a tali istituzioni, partendo dalle peculiarità del nostro Paese: il nuovo impianto della Costituzione, fondata sulla autonomia e sulla sussidiarietà; il ruolo essenziale delle Regioni per le politiche sociali e quindi per la valorizzazione dei livelli di garanzia dei diritti sociali e relazionali; la connessione logica e la distinzione funzionale fra Garante nazionale e Garanti regionali (appunto, un sistema); l'evoluzione della giustizia minorile, a cui non si disdice, in un processo di innovazione, l'affiancamento rispettoso e collaborativo di un'autorità non giurisdizionale come il Garante dell'infanzia, che – per la contiguità con i servizi e con l'autorità giudiziaria, che lo caratterizza – ne agevoli la collaborazione, partendo dalla valorizzazione della centralità dei diritti dei bambini.
3. E, infine, in quel documento è affrontata la questione delle funzioni. Rispetto alle quali si ritiene che non sia bene, in una legge generale di indirizzo e di principi, elencare una minuziosa casistica di funzioni e di attività da assegnare al Garante (nazionale e regionale), come se si trattasse di un documento programmatico; quanto piuttosto che si tratti di enucleare e di definire normativamente come essenziali solo quelle funzioni che si pongono come caratterizzanti di questa istituzione, con particolare riguardo proprio alla tipicità e alla esclusività del suo approccio alla condizione e ai diritti dei bambini; e che sono state richiamate in pochi punti e parole chiave (promozione culturale; ascolto, da realizzare promuovendo la partecipazione dei ragazzi e ragazze; accessibilità amichevole e gratuita ai servizi; formazione dei rappresentanti/tutori; mediazione interistituzionale; facilitazione; vigilanza; ricerca e analisi per favorire riflessività e innovazione).

Documento comune sul sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

di Lucio Strumendo, pubblico tutore dei minori - Veneto, Francesco Milanese, pubblico tutore dei minori - Friuli-Venezia Giulia, Mery Mengarelli, garante dell'infanzia - Marche

In occasione del convegno del 19-20 ottobre 2006 Una proposta per il Garante nazionale dei diritti dell'infanzia, promosso dall'Ufficio del pubblico tutore dei minori del Veneto, i Pubblici tutori / Garanti dei minori del Veneto, del Friuli-Venezia Giulia e delle Marche hanno concordato questo documento elaborato a partire dalla loro comune esperienza di istituzioni regionali, come contributo alla riflessione in vista di una legge che istituisca a livello nazionale l'Ufficio del garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e promuova, entro un sistema nazionale, l'istituzione di un analogo Garante a opera di tutte le Regioni.

PREAMBOLO

L'impegno a istituire un Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è stato assunto dall'Italia in varie occasioni, in particolare attraverso la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'esercizio dei diritti del fanciullo (legge 77/2003).

Nel 2003, a seguito dell'esame del terzo Rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, il Comitato istituito dalla Convenzione stessa, tra le altre cose, esprimeva la seguente raccomandazione: «che l'Italia porti a fondo l'impegno di istituire un ombudsman nazionale indipendente per l'infanzia – se possibile come parte di un'istituzione nazionale indipendente a favore dei diritti umani e in accordo con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (risoluzione dell'Assemblea generale 48/134) al fine di monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. Dovrebbe trattarsi di una struttura accessibile ai minori, in grado di accogliere e trattare, con la dovuta sensibilità, le denunce di violazione dei diritti dei bambini e dotata degli strumenti adeguati per potersi rivolgere agli stessi in modo efficace. Il Comitato raccomanda inoltre un adeguato raccordo tra le istituzioni a livello nazionale e regionale». (UN Doc CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, paragrafi 14 e 15).

Nonostante siano state presentate nel corso degli anni numerose proposte di legge in tal senso, manca nel nostro Paese una figura di Garante nazionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Non mancano però del tutto esempi di una simile figura, in particolare nell'ambito di alcuni ordinamenti regionali. Istituzioni peraltro operanti già da tempo in gran parte dei Paesi europei.

C'è dunque la necessità di riprendere il filo della discussione e rilanciare l'iniziativa per sviluppare un sistema nazionale di garanzia dei diritti dei minori d'età, partendo dalle elaborazioni già prodotte e tenendo debito conto dell'esperienza maturata in ambito regionale e a livello europeo.

Tale “sistema” deve necessariamente avere un punto di coordinamento nella figura di un Garante nazionale; ma sul piano operativo non può che svilupparsi su scala regionale, poiché è a questo livello che si collocano prevalentemente le politiche di welfare.

I Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza infatti, oltre che organi di promozione, vigilanza o di mediazione dei conflitti, sono parte integrante di un sistema avanzato di stato sociale, titolari di una funzione di stimolo e di facilitazione che esercitano, secondo il principio di sussidiarietà, a beneficio di tutti coloro che operano in relazione ai minori d'età: le istituzioni pubbliche ai diversi livelli territoriali, i servizi pubblici e privati, i professionisti, le famiglie e l'associazionismo; nonché gli stessi bambini e adolescenti. La finalità di un simile sistema è quella di operare a fianco delle istituzioni della comunità affinché i diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni unite del 1989 siano effettivamente esercitati e goduti.

INDIRIZZI E CRITERI

Il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza – nel rispetto dei principi e dei criteri delle Autonomie (art. 117 Cost.) della sussidiarietà (art. 118 u.c. Cost.) e delle coerenti differenziazioni fra le competenze del Garante nazionale e dei Garanti regionali – dovrebbe qualificarsi per i seguenti aspetti:

1. Il sistema nazionale di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza qui proposto si ispira alle indicazioni fornite dalla normativa internazionale e dagli altri strumenti raccomandatori elaborati in materia di diritti umani dei minori d'età e di istituzioni nazionali sui diritti umani. Esso tuttavia se ne discosta, in ragione delle peculiarità sociali e istituzionali del nostro Paese e della sua caratterizzazione di stato sociale evoluto.
2. L'istituzione di un simile sistema ha infatti come presupposti e ragioni d'essere:
 - a) il mantenimento e la valorizzazione di un welfare avanzato, che individui e renda effettivi i livelli essenziali di assistenza e garanzia dei diritti civili e sociali su scala nazionale;
 - b) il riconoscimento del ruolo fondamentale di Regioni e Comuni nella promozione, programmazione realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia e la famiglia;
 - c) la centralità dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come sanciti a partire dalla Convenzione di New York del 1989 e dalla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 1996.
 - d) l'affermazione, nella logica del *giusto processo* (art. 111 Cost.), di una cultura del diritto che – abbandonando progressivamente i criteri della volontaria giurisdizione e del paternalismo giudiziario – conduca anche nell'ambito minorile al riconoscimento della terietà del giudice, al rispetto dei tempi del processo e dell'ascolto del minore. Tale contesto comporta la valorizzazione delle forme pre-giurisdizionali (il Garante, “Autorità di persuasione”), per “prevenire e comporre i conflitti” in

cui sono implicati i minori, riconoscendo le competenze – distinte ma collaborative – fra l’azione svolta dai servizi ai sensi del *principio di beneficità* (*la protezione del minore*) e l’ambito della giurisdizione, il cui fondamento è dato dal *principio di legalità* (*la tutela*), “evitando procedimenti giudiziari che coinvolgono i minori dinanzi all’Autorità giudiziaria”.

Solo in tale contesto – di sviluppo sociale e comunitario, ispirato a un “diritto mite” – una figura come quella del Garante, caratterizzata nel senso sopraindicato, trova una collocazione opportuna, adeguata e pertinente.

3. La legge istitutiva, nell’osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, deve individuare le funzioni essenziali di tale istituto, senza esercitarsi nell’elenco di possibili attività e programmi.
4. Il Garante nazionale e i Garanti regionali sono istituzioni dotate di propria autonomia, suffragata dalle forme della loro nomina (incardinamento costitutivo a opera delle assemblee rappresentative, requisiti, incompatibilità) e dalla disponibilità di risorse adeguate agli scopi del mandato.
5. La dimensione regionale costituisce l’ambito territoriale più idoneo per l’istituzione del Garante, soprattutto in relazione alla pregnanza delle funzioni di formazione dei tutori e rappresentanti dei minori, di sostegno e facilitazione a vantaggio dei servizi territoriali; fattori che consigliano sia una collocazione istituzionale dei Garanti quanto più possibile prossima al sistema articolato dei servizi, sia modalità organizzative e di relazione nell’azione del Garante tali da favorire il processo di collaborazione sinergica con coloro che operano professionalmente con i bambini.
6. Il Garante nazionale è titolare di funzioni specifiche che la legge determina seguendo il metodo utilizzato per la riforma dell’art. 117 Cost.: tutto ciò che non è attribuzione del Garante nazionale è nella competenza dei Garanti regionali. In particolare è responsabilità dell’Ufficio nazionale del Garante vigilare sul rispetto su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei minori di età (cfr. Cost., art 117 co. 2 lett. *m*). Il Garante nazionale cura il rapporto con il Parlamento, svolge i compiti di collegamento con gli Organismi internazionali per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza istituiti da Convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall’Italia; mantiene i collegamenti con gli altri Garanti nazionali e con le organizzazioni non governative che operano a livello nazionale per la promozione e tutela dei diritti dell’infanzia.
7. La legge istitutiva, nell’osservanza delle competenze nazionali, regionali e degli enti locali e nel rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, sollecita e promuove la realizzazione a livello regionale di Garanti regionali.
8. Il Garante nazionale promuove e coordina un tavolo nazionale di collegamento e di confronto con tutti i Garanti regionali.

FUNZIONI

In ragione di tutto ciò le funzioni essenziali e caratterizzanti che dovrebbero costituire il profilo del Garante dell'infanzia sono:

1. promuovere la diffusione di una cultura che rispetti e valorizzi i diritti di bambini e bambine, ragazzi e ragazze;
2. promuovere iniziative di “ascolto” delle culture espresse dai minori di età, favorendo in particolare, con metodi e risorse adeguate, il coinvolgimento e la partecipazione di bambini e adolescenti ai processi decisionali che li riguardano, compresa, per quanto possibile e opportuno, la progettualità e l’attività dei Garanti nazionale e regionali;
3. promuovere la formazione del “rappresentante” del minore, così come tracciata dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 (tutori legali, protutori, curatori, amministratori di sostegno, ecc.) e sovrintendere all’attività di tali rappresentanti. Il ruolo del Garante si esercita nella cura della loro formazione e aggiornamento, nella gestione del relativo “albo” e nella individuazione e/o designazione di tali “rappresentanti”;
4. attuare la mediazione nei conflitti che implichino la violazione dei diritti dei minori, svolgendo attività di ascolto, conciliazione, persuasione nei confronti dei soggetti privati e istituzionali, tenuti ad assicurare l’effettività dei diritti del minore, per evitare procedimenti che coinvolgano minori davanti all’autorità giudiziaria. In tale attività il ruolo del Garante è sussidiario rispetto ai servizi e agli operatori e assume una connotazione peculiare di facilitazione, attitudine diversa da quella – solo apparentemente analoga – del Difensore civico;
5. svolgere attività di monitoraggio e di vigilanza sull’assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali e comunque in ambienti esterni alla propria famiglia – anche in coordinamento con altre istituzioni che si occupano di controllo-ispezione (Regione, Osservatorio, Procura minorile) – nella prospettiva del rispetto e della valorizzazione dei diritti e del miglior interesse del bambino;
6. promuovere e, se del caso, realizzare attività di facilitazione a favore di servizi sociali, sanitari, educativi, di pubblica sicurezza e di altri soggetti che si occupano di minori d’età, attraverso l’ascolto, la consulenza, la promozione di buone prassi, la mediazione inter-istituzionale e la segnalazione anche interagendo e collaborando con l’Autorità giudiziaria;
7. promuovere e svolgere direttamente attività di analisi, ricerca e proposta su situazioni di interesse generale (interessi diffusi) e sull’effettivo rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi, al fine in particolare di offrire materia di riflessione agli organi competenti per l’attuazione delle politiche a favore di infanzia e adolescenza, secondo l’ottica del “miglior interesse del fanciullo”.

Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo

General Comment No. 8 (2006), The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, *inter alia*), CRC/C/GC/8, 21 August 2006

I. OBJECTIVES

1. Following its two days of general discussion on violence against children, held in 2000 and 2001, the Committee on the Rights of the Child resolved to issue a series of general comments concerning eliminating violence against children, of which this is the first. The Committee aims to guide States parties in understanding the provisions of the Convention concerning the protection of children against all forms of violence. This general comment focuses on corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, which are currently very widely accepted and practised forms of violence against children.

2. The Convention on the Rights of the Child and other international human rights instruments recognize the right of the child to respect for the child's human dignity and physical integrity and equal protection under the law. The Committee is issuing this general comment to highlight the obligation of all States parties to move quickly to prohibit and eliminate all corporal punishment and all other cruel or degrading forms of punishment of children and to outline the legislative and other awareness-raising and educational measures that States must take.

3. Addressing the widespread acceptance or tolerance of corporal punishment of children and eliminating it, in the family, schools and other settings, is not only an obligation of States parties under the Convention. It is also a key strategy for reducing and preventing all forms of violence in societies.

II. BACKGROUND

4. The Committee has, from its earliest sessions, paid special attention to asserting children's right to protection from all forms of violence. In its examination of States parties' reports, and most recently in the context of the United Nations Secretary-General's study on violence against children, it has noted with great concern the widespread legality and persisting social approval of corporal punishment and other cruel or degrading punishment of children.¹ Already in 1993, the Committee noted in the report of its fourth session that it "recognized the importance of the

¹ United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, due to report to United Nations General Assembly, autumn 2006. For details see <http://www.violencestudy.org>.

question of corporal punishment in improving the system of promotion and protection of the rights of the child and decided to continue to devote attention to it in the process of examining States parties' reports".²

5. Since it began examining States parties' reports the Committee has recommended prohibition of all corporal punishment, in the family and other settings, to more than 130 States in all continents.³ The Committee is encouraged that a growing number of States are taking appropriate legislative and other measures to assert children's right to respect for their human dignity and physical integrity and to equal protection under the law. The Committee understands that by 2006, more than 100 States had prohibited corporal punishment in their schools and penal systems for children. A growing number have completed prohibition in the home and family and all forms of alternative care.⁴

6. In September 2000, the Committee held the first of two days of general discussion on violence against children. It focused on "State violence against children" and afterwards adopted detailed recommendations, including for the prohibition of all corporal punishment and the launching of public information campaigns "to raise awareness and sensitize the public about the severity of human rights violations in this domain and their harmful impact on children, and to address cultural acceptance of violence against children, promoting instead 'zero-tolerance' of violence".⁵

7. In April 2001, the Committee adopted its first general comment on "The aims of education" and reiterated that corporal punishment is incompatible with the Convention: "... Children do not lose their human rights by virtue of passing through the school gates. Thus, for example, education must be provided in a way that respects the inherent dignity of the child, enables the child to express his or her views freely in accordance with article 12, paragraph 1, and to participate in school life. Education must also be provided in a way that respects the strict limits on discipline reflected in article 28, paragraph 2, and promotes non-violence in school. The Committee has repeatedly made clear in its concluding observations that the use of corporal punishment does not respect the inherent dignity of the child nor the strict limits on school discipline ...".⁶

8. In recommendations adopted following the second day of general discussion, on "Violence against children within the family and in schools", held in September 2001, the Committee called upon States to "enact or repeal, as a matter of urgency, their legislation in order to prohibit all forms of violence, however light, within the family and in schools, including as a form of discipline, as required by the provisions of the Convention ...".⁷

² Committee on the Rights of the Child, Report on the fourth session, 25 October 1993, CRC/C/20, para. 176.

³ All the Committee's concluding observations can be viewed at www.ohchr.org.

⁴ The Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children provides reports on the legal status of corporal punishment at www.endcorporalpunishment.org.

⁵ Committee on the Rights of the Child, day of general discussion on State violence against children, Report on the twenty-fifth session, September/October 2000, CRC/C/100, paras. 666-688.

⁶ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 1, *The aims of education*, 17 April 2001, CRC/GC/2001/1, para. 8.

⁷ Committee on the Rights of the Child, day of general discussion on violence against children within the family and in schools, Report on the twenty-eighth session, September/October 2001, CRC/C/111, paras. 701-745.

9. Another outcome of the Committee's 2000 and 2001 days of general discussion was a recommendation that the United Nations Secretary-General should be requested, through the General Assembly, to carry out an in-depth international study on violence against children. The United Nations General Assembly took this forward in 2001.⁸ Within the context of the United Nations study, carried out between 2003 and 2006, the need to prohibit all currently legalized violence against children has been highlighted, as has children's own deep concern at the almost universal high prevalence of corporal punishment in the family and also its persisting legality in many States in schools and other institutions, and in penal systems for children in conflict with the law.

III. DEFINITIONS

10. "Child" is defined as in the Convention as "every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier".⁹

11. The Committee defines "corporal" or "physical" punishment as any punishment in which physical force is used and intended to cause some degree of pain or discomfort, however light. Most involves hitting ("smacking", "slapping", "spanking") children, with the hand or with an implement - a whip, stick, belt, shoe, wooden spoon, etc. But it can also involve, for example, kicking, shaking or throwing children, scratching, pinching, biting, pulling hair or boxing ears, forcing children to stay in uncomfortable positions, burning, scalding or forced ingestion (for example, washing children's mouths out with soap or forcing them to swallow hot spices). In the view of the Committee, corporal punishment is invariably degrading. In addition, there are other non-physical forms of punishment that are also cruel and degrading and thus incompatible with the Convention. These include, for example, punishment which belittles, humiliates, denigrates, scapegoats, threatens, scares or ridicules the child.

12. Corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment of children take place in many settings, including within the home and family, in all forms of alternative care, schools and other educational institutions and justice systems – both as a sentence of the courts and as a punishment within penal and other institutions – in situations of child labour, and in the community.

13. In rejecting any justification of violence and humiliation as forms of punishment for children, the Committee is not in any sense rejecting the positive concept of discipline. The healthy development of children depends on parents and other adults for necessary guidance and direction, in line with children's evolving capacities, to assist their growth towards responsible life in society.

14. The Committee recognizes that parenting and caring for children, especially babies and young children, demand frequent physical actions and interventions to protect them. This is quite distinct from the deliberate and punitive use of force to

⁸ General Assembly resolution 56/138.

⁹ Article 1.

cause some degree of pain, discomfort or humiliation. As adults, we know for ourselves the difference between a protective physical action and a punitive assault; it is no more difficult to make a distinction in relation to actions involving children. The law in all States, explicitly or implicitly, allows for the use of non-punitive and necessary force to protect people.

15. The Committee recognizes that there are exceptional circumstances in which teachers and others, e.g. those working with children in institutions and with children in conflict with the law, may be confronted by dangerous behaviour which justifies the use of reasonable restraint to control it. Here too there is a clear distinction between the use of force motivated by the need to protect a child or others and the use of force to punish. The principle of the minimum necessary use of force for the shortest necessary period of time must always apply. Detailed guidance and training is also required, both to minimize the necessity to use restraint and to ensure that any methods used are safe and proportionate to the situation and do not involve the deliberate infliction of pain as a form of control.

IV. HUMAN RIGHTS STANDARDS AND CORPORAL PUNISHMENT OF CHILDREN

16. Before the adoption of the Convention on the Rights of the Child, the International Bill of Human Rights – the Universal Declaration and the two International Covenants, on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights – upheld “everyone’s” right to respect for his/her human dignity and physical integrity and to equal protection under the law. In asserting States’ obligation to prohibit and eliminate all corporal punishment and all other cruel or degrading forms of punishment, the Committee notes that the Convention on the Rights of the Child builds on this foundation. The dignity of each and every individual is the fundamental guiding principle of international human rights law.

17. The preamble to the Convention on the Rights of the Child affirms, in accordance with the principles in the Charter of the United Nations, repeated in the preamble to the Universal Declaration, that “recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world”. The preamble to the Convention also recalls that, in the Universal Declaration, the United Nations “has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance”.

18. Article 37 of the Convention requires States to ensure that “no child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”. This is complemented and extended by article 19, which requires States to “take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child”. There is no ambiguity: “all forms of physical or mental violence” does not leave room for any level of legalized violence against children. Corporal

punishment and other cruel or degrading forms of punishment are forms of violence and States must take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to eliminate them.

19. In addition, article 28, paragraph 2, of the Convention refers to school discipline and requires States parties to “take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child’s human dignity and in conformity with the present Convention”.

20. Article 19 and article 28, paragraph 2, do not refer explicitly to corporal punishment. The *travaux préparatoires* for the Convention do not record any discussion of corporal punishment during the drafting sessions. But the Convention, like all human rights instruments, must be regarded as a living instrument, whose interpretation develops over time. In the 17 years since the Convention was adopted, the prevalence of corporal punishment of children in their homes, schools and other institutions has become more visible, through the reporting process under the Convention and through research and advocacy by, among others, national human rights institutions and non-governmental organizations (NGOs).

21. Once visible, it is clear that the practice directly conflicts with the equal and inalienable rights of children to respect for their human dignity and physical integrity. The distinct nature of children, their initial dependent and developmental state, their unique human potential as well as their vulnerability, all demand the need for more, rather than less, legal and other protection from all forms of violence.

22. The Committee emphasizes that eliminating violent and humiliating punishment of children, through law reform and other necessary measures, is an immediate and unqualified obligation of States parties. It notes that other treaty bodies, including the Human Rights Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee against Torture have reflected the same view in their concluding observations on States parties’ reports under the relevant instruments, recommending prohibition and other measures against corporal punishment in schools, penal systems and, in some cases, the family. For example, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in its general comment No. 13 (1999) on “The right to education” stated: “In the Committee’s view, corporal punishment is inconsistent with the fundamental guiding principle of international human rights law enshrined in the Preambles to the Universal Declaration and both Covenants: the dignity of the individual. Other aspects of school discipline may also be inconsistent with school discipline, including public humiliation.”¹⁰

23. Corporal punishment has also been condemned by regional human rights mechanisms. The European Court of Human Rights, in a series of judgements, has progressively condemned corporal punishment of children, first in the penal system, then in schools, including private schools, and most recently in the home.¹¹ The Eu-

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 13, The right to education (art. 13), 1999, para. 41.

¹¹ Corporal punishment was condemned in a series of decisions of the European Commission on Human Rights and judgements of the European Court of Human Rights; see in particular *Tyler v. UK*, 1978; *Campbell and Cosans v. UK*, 1982; *Costello-Roberts v. UK*, 1993; *A v. UK*, 1998. European Court judgements are available at <http://www.echr.coe.int/echr>.

ropean Committee of Social Rights, monitoring compliance of member States of the Council of Europe with the European Social Charter and Revised Social Charter, has found that compliance with the Charters requires prohibition in legislation against any form of violence against children, whether at school, in other institutions, in their home or elsewhere.¹²

24. An Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights, on the *Legal Status and Human Rights of the Child* (2002) holds that the States parties to the American Convention on Human Rights “are under the obligation ... to adopt all positive measures required to ensure protection of children against mistreatment, whether in their relations with public authorities, or in relations among individuals or with non-governmental entities”. The Court quotes provisions of the Convention on the Rights of the Child, conclusions of the Committee on the Rights of the Child and also judgements of the European Court of Human Rights relating to States’ obligations to protect children from violence, including within the family. The Court concludes that “the State has the duty to adopt positive measures to fully ensure effective exercise of the rights of the child”.¹³

25. The African Commission on Human and Peoples’ Rights monitors implementation of the African Charter on Human and Peoples’ Rights. In a 2003 decision on an individual communication concerning a sentence of “lashes” imposed on students, the Commission found that the punishment violated article 5 of the African Charter, which prohibits cruel, inhuman or degrading punishment. It requested the relevant Government to amend the law, abolishing the penalty of lashes, and to take appropriate measures to ensure compensation of the victims. In its decision, the Commission states: “There is no right for individuals, and particularly the Government of a country to apply physical violence to individuals for offences. Such a right would be tantamount to sanctioning State-sponsored torture under the Charter and contrary to the very nature of this human rights treaty.”¹⁴ The Committee on the Rights of the Child is pleased to note that constitutional and other high-level courts in many countries have issued decisions condemning corporal punishment of children in some or all settings, and in most cases quoting the Convention on the Rights of the Child.¹⁵

¹² European Committee of Social Rights, general observations regarding article 7, paragraph 10, and article 17. *Conclusions XV-2*, Vol. 1, General Introduction, p. 26, 2001; the Committee has since issued conclusions, finding a number of Member States not in compliance because of their failure to prohibit all corporal punishment in the family and in other settings. In 2005 it issued decisions on collective complaints made under the charters, finding three States not in compliance because of their failure to prohibit. For details, see http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/; also *Eliminating corporal punishment: a human rights imperative for Europe’s children*, Council of Europe Publishing, 2005.

¹³ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-17/2002 of 28 August 2002, paras. 87 and 91.

¹⁴ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Curtis Francis Doeblner v. Sudan*, Comm. No. 236/2000 (2003); see para. 42.

¹⁵ For example, in 2002 the Fiji Court of Appeal declared corporal punishment in schools and the penal system unconstitutional. The judgement declared: “Children have rights no wit inferior to the rights of adults. Fiji has ratified the Convention on the Rights of the Child. Our Constitution also guarantees fundamental rights to every person. Government is required to adhere to principles respecting the rights of all individuals, communities and groups. By their status as children, children need special protection. Our educational institutions should be sanctuaries of peace and creative enrichment, not places for fear, ill-treatment and tampering with the human dignity of students” (Fiji Court of Appeal, *Naushad Ali v. State*, 2002). In 1996, Italy’s highest Court, the Supreme Court of Cassation in Rome, issued a decision that effectively prohibited all parental use of corporal punishment. The judgement states: “... The use of violence for educational

26. When the Committee on the Rights of the Child has raised eliminating corporal punishment with certain States during the examination of their reports, governmental representatives have sometimes suggested that some level of “reasonable” or “moderate” corporal punishment can be justified as in the “best interests” of the child. The Committee has identified, as an important general principle, the Convention’s requirement that the best interests of the child should be a primary consideration in all actions concerning children (art. 3, para. 4). The Convention also asserts, in article 18, that the best interests of the child will be parents’ basic concern. But interpretation of a child’s best interests must be consistent with the whole Convention, including the obligation to protect children from all forms of violence and the requirement to give due weight to the child’s views; it cannot be used to justify practices, including corporal punishment and other forms of cruel or degrading punishment, which conflict with the child’s human dignity and right to physical integrity.

27. The preamble to the Convention upholds the family as “the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children”. The Convention requires States to respect and support families. There is no conflict whatsoever with States’ obligation to ensure that the human dignity and physical integrity of children within the family receive full protection alongside other family members.

28. Article 5 requires States to respect the responsibilities, rights and duties of parents “to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present Convention”. Here again, interpretation of “appropriate” direction and guidance must be consistent with the whole Convention and leaves no room for justification of violent or other cruel or degrading forms of discipline.

29. Some raise faith-based justifications for corporal punishment, suggesting that certain interpretations of religious texts not only justify its use, but provide a duty to use it. Freedom of religious belief is upheld for everyone in the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 18), but practice of a religion or belief must be consistent with respect for others’ human dignity and physical integrity. Freedom to practise one’s religion or belief may be legitimately limited in order to protect the fundamental rights and freedoms of others. In certain States, the Committee has found that children, in some cases from a very young age, in other cases from the time that they are judged to have reached puberty, may be sentenced to punishments of extreme violence, including stoning and amputation, prescribed un-

purposes can no longer be considered lawful. There are two reasons for this: the first is the overriding importance which the [Italian] legal system attributes to protecting the dignity of the individual. This includes ‘minors’ who now hold rights and are no longer simply objects to be protected by their parents or, worse still, objects at the disposal of their parents. The second reason is that, as an educational aim, the harmonious development of a child’s personality, which ensures that he/she embraces the values of peace, tolerance and co-existence, cannot be achieved by using violent means which contradict these goals” (Cambria, Cass, sez. VI, 18 Marzo 1996 [Supreme Court of Cassation, 6th Penal Section, 18 March 1996], Foro It II 1996, 407 (Italy)). Also see South African Constitutional Court (2000) *Christian Education South Africa v. Minister of Education*, CCT4/00; 2000 (4) SA757 (CC); 2000 (10) BCLR 1051 (CC), 18 August 2000.

der certain interpretations of religious law. Such punishments plainly violate the Convention and other international human rights standards, as has been highlighted also by the Human Rights Committee and the Committee against Torture, and must be prohibited.

V. MEASURES AND MECHANISM REQUIRED TO ELIMINATE CORPORAL PUNISHMENT AND OTHER CRUEL OR DEGRADING FORMS OF PUNISHMENT

1. Legislative measures

30. The wording of article 19 of the Convention builds upon article 4 and makes clear that legislative as well as other measures are required to fulfil States' obligations to protect children from all forms of violence. The Committee has welcomed the fact that, in many States, the Convention or its principles have been incorporated into domestic law. All States have criminal laws to protect citizens from assault. Many have constitutions and/or legislation reflecting international human rights standards and article 37 of the Convention on the Rights of the Child, which uphold "everyone's" right to protection from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Many also have specific child protection laws that make "ill-treatment" or "abuse" or "cruelty" an offence. But the Committee has learned from its examination of States' reports that such legislative provisions do not generally guarantee the child protection from all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, in the family and in other settings.

31. In its examination of reports, the Committee has noted that in many States there are explicit legal provisions in criminal and/or civil (family) codes that provide parents and other carers with a defence or justification for using some degree of violence in "disciplining" children. For example, the defence of "lawful", "reasonable" or "moderate" chastisement or correction has formed part of English common law for centuries, as has a "right of correction" in French law. At one time in many States the same defence was also available to justify the chastisement of wives by their husbands and of slaves, servants and apprentices by their masters. The Committee emphasizes that the Convention requires the removal of any provisions (in statute or common - case law) that allow some degree of violence against children (e.g. "reasonable" or "moderate" chastisement or correction), in their homes/families or in any other setting.

32. In some States, corporal punishment is specifically authorized in schools and other institutions, with regulations setting out how it is to be administered and by whom. And in a minority of States, corporal punishment using canes or whips is still authorized as a sentence of the courts for child offenders. As frequently reiterated by the Committee, the Convention requires the repeal of all such provisions.

33. In some States, the Committee has observed that while there is no explicit defence or justification of corporal punishment in the legislation, nevertheless tradi-

tional attitudes to children imply that corporal punishment is permitted. Sometimes these attitudes are reflected in court decisions (in which parents or teachers or other carers have been acquitted of assault or ill-treatment on the grounds that they were exercising a right or freedom to use moderate “correction”).

34. In the light of the traditional acceptance of violent and humiliating forms of punishment of children, a growing number of States have recognized that simply repealing authorization of corporal punishment and any existing defences is not enough. In addition, explicit prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, in their civil or criminal legislation, is required in order to make it absolutely clear that it is as unlawful to hit or “smack” or “spank” a child as to do so to an adult, and that the criminal law on assault does apply equally to such violence, regardless of whether it is termed “discipline” or “reasonable correction”.

35. Once the criminal law applies fully to assaults on children, the child is protected from corporal punishment wherever he or she is and whoever the perpetrator is. But in the view of the Committee, given the traditional acceptance of corporal punishment, it is essential that the applicable sectoral legislation - e.g. family law, education law, law relating to all forms of alternative care and justice systems, employment law - clearly prohibits its use in the relevant settings. In addition, it is valuable if professional codes of ethics and guidance for teachers, carers and others, and also the rules or charters of institutions, emphasize the illegality of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

36. The Committee is also concerned at reports that corporal punishment and other cruel or degrading punishments are used in situations of child labour, including in the domestic context. The Committee reiterates that the Convention and other applicable human rights instruments protect the child from economic exploitation and from any work that is likely to be hazardous, interferes with the child’s education, or is harmful to the child’s development, and that they require certain safeguards to ensure the effective enforcement of this protection. The Committee emphasizes that it is essential that the prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment must be enforced in any situations in which children are working.

37. Article 39 of the Convention requires States to take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of “any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”. Corporal punishment and other degrading forms of punishment may inflict serious damage to the physical, psychological and social development of children, requiring appropriate health and other care and treatment. This must take place in an environment that fosters the integral health, self-respect and dignity of the child, and be extended as appropriate to the child’s family group. There should be an interdisciplinary approach to planning and providing care and treatment, with specialized training of the professionals involved. The child’s views should be given due weight concerning all aspects of their treatment and in reviewing it.

2. Implementation of prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment

38. The Committee believes that implementation of the prohibition of all corporal punishment requires awareness-raising, guidance and training (see paragraph 45 et seq. below) for all those involved. This must ensure that the law operates in the best interests of the affected children – in particular when parents or other close family members are the perpetrators. The first purpose of law reform to prohibit corporal punishment of children within the family is prevention: to prevent violence against children by changing attitudes and practice, underlining children's right to equal protection and providing an unambiguous foundation for child protection and for the promotion of positive, non-violent and participatory forms of child-rearing.

39. Achieving a clear and unconditional prohibition of all corporal punishment will require varying legal reforms in different States parties. It may require specific provisions in sectoral laws covering education, juvenile justice and all forms of alternative care. But it should be made explicitly clear that the criminal law provisions on assault also cover all corporal punishment, including in the family. This may require an additional provision in the criminal code of the State party. But it is also possible to include a provision in the civil code or family law, prohibiting the use of all forms of violence, including all corporal punishment. Such a provision emphasizes that parents or other caretakers can no longer use any traditional defence that it is their right ("reasonably" or "moderately") to use corporal punishment if they face prosecution under the criminal code. Family law should also positively emphasize that parental responsibility includes providing appropriate direction and guidance to children without any form of violence.

40. The principle of equal protection of children and adults from assault, including within the family, does not mean that all cases of corporal punishment of children by their parents that come to light should lead to prosecution of parents. The *de minimis* principle – that the law does not concern itself with trivial matters – ensures that minor assaults between adults only come to court in very exceptional circumstances; the same will be true of minor assaults on children. States need to develop effective reporting and referral mechanisms. While all reports of violence against children should be appropriately investigated and their protection from significant harm assured, the aim should be to stop parents from using violent or other cruel or degrading punishments through supportive and educational, not punitive, interventions.

41. Children's dependent status and the unique intimacy of family relations demand that decisions to prosecute parents, or to formally intervene in the family in other ways, should be taken with very great care. Prosecuting parents is in most cases unlikely to be in their children's best interests. It is the Committee's view that prosecution and other formal interventions (for example, to remove the child or remove the perpetrator) should only proceed when they are regarded both as necessary to protect the child from significant harm and as being in the best interests of the affected child. The affected child's views should be given due weight, according to his or her age and maturity.

42. Advice and training for all those involved in child protection systems, including the police, prosecuting authorities and the courts, should underline this approach to enforcement of the law. Guidance should also emphasize that article 9 of the Convention requires that any separation of the child from his or her parents must be deemed necessary in the best interests of the child and be subject to judicial review, in accordance with applicable law and procedures, with all interested parties, including the child, represented. Where separation is deemed to be justified, alternatives to placement of the child outside the family should be considered, including removal of the perpetrator, suspended sentencing, and so on.

43. Where, despite prohibition and positive education and training programmes, cases of corporal punishment come to light outside the family home – in schools, other institutions and forms of alternative care, for example – prosecution may be a reasonable response. The threat to the perpetrator of other disciplinary action or dismissal should also act as a clear deterrent. It is essential that the prohibition of all corporal punishment and other cruel or degrading punishment, and the sanctions that may be imposed if it is inflicted, should be well disseminated to children and to all those working with or for children in all settings. Monitoring disciplinary systems and the treatment of children must be part of the sustained supervision of all institutions and placements which is required by the Convention. Children and their representatives in all such placements must have immediate and confidential access to child-sensitive advice, advocacy and complaints procedures and ultimately to the courts, with necessary legal and other assistance. In institutions, there should be a requirement to report and to review any violent incidents.

3. Educational and other measures

44. Article 12 of the Convention underlines the importance of giving due consideration to children's views on the development and implementation of educational and other measures to eradicate corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

45. Given the widespread traditional acceptance of corporal punishment, prohibition on its own will not achieve the necessary change in attitudes and practice. Comprehensive awareness-raising of children's right to protection and of the laws that reflect this right is required. Under article 42 of the Convention, States undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike.

46. In addition, States must ensure that positive, non-violent relationships and education are consistently promoted to parents, carers, teachers and all others who work with children and families. The Committee emphasizes that the Convention requires the elimination not only of corporal punishment but of all other cruel or degrading punishment of children. It is not for the Convention to prescribe in detail how parents should relate to or guide their children. But the Convention does provide a framework of principles to guide relationships both within the family, and between teachers, carers and others and children. Children's developmental needs must be respected. Children learn from what adults do, not only from what adults

say. When the adults to whom a child most closely relates use violence and humiliation in their relationship with the child, they are demonstrating disrespect for human rights and teaching a potent and dangerous lesson that these are legitimate ways to seek to resolve conflict or change behaviour.

47. The Convention asserts the status of the child as an individual person and holder of human rights. The child is not a possession of parents, nor of the State, nor simply an object of concern. In this spirit, article 5 requires parents (or, where applicable, members of the extended family or community) to provide the child with appropriate direction and guidance, in a manner consistent with his/her evolving capacities, in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention. Article 18, which underlines the primary responsibility of parents, or legal guardians, for the upbringing and development of the child, states that “the best interests of the child will be their basic concern”. Under article 12, States are required to assure children the right to express their views freely “in all matters affecting the child”, with the views of the child being given due weight in accordance with age and maturity. This emphasizes the need for styles of parenting, caring and teaching that respect children’s participation rights. In its general comment No. 1 on “The aims of education”, the Committee has emphasized the importance of developing education that is “child-centred, child-friendly and empowering”.¹⁶

48. The Committee notes that there are now many examples of materials and programmes promoting positive, non-violent forms of parenting and education, addressed to parents, other carers and teachers and developed by Governments, United Nations agencies, NGOs and others.¹⁷ These can be appropriately adapted for use in different States and situations. The media can play a very valuable role in awareness-raising and public education. Challenging traditional dependence on corporal punishment and other cruel or degrading forms of discipline requires sustained action. The promotion of non-violent forms of parenting and education should be built into all the points of contact between the State and parents and children, in health, welfare and educational services, including early childhood institutions, day-care centres and schools. It should also be integrated into the initial and in-service training of teachers and all those working with children in care and justice systems.

49. The Committee proposes that States may wish to seek technical assistance from, among others, UNICEF and UNESCO concerning awareness-raising, public education and training to promote non-violent approaches.

4. Monitoring and evaluation

50. The Committee, in its general comment No. 5 on “General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)”, emphasizes the need for systematic monitoring by States parties of the

¹⁶ See note 11.

¹⁷ The Committee commends, as one example, UNESCO’s handbook, *Eliminating corporal punishment: the way forward to constructive child discipline*, UNESCO Publishing, Paris, 2005. This provides a set of principles for constructive discipline, rooted in the Convention. It also includes Internet references to materials and programmes available worldwide.

realization of children's rights, through the development of appropriate indicators and the collection of sufficient and reliable data.¹⁸

51. Therefore States parties should monitor their progress towards eliminating corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and thus realizing children's right to protection. Research using interviews with children, their parents and other carers, in conditions of confidentiality and with appropriate ethical safeguards, is essential in order to accurately assess the prevalence of these forms of violence within the family and attitudes to them. The Committee encourages every State to carry out/commission such research, as far as possible with groups representative of the whole population, to provide baseline information and then at regular intervals to measure progress. The results of this research can also provide valuable guidance for the development of universal and targeted awareness-raising campaigns and training for professionals working with or for children.

52. The Committee also underlines in general comment No. 5 the importance of independent monitoring of implementation by, for example, parliamentary committees, NGOs, academic institutions, professional associations, youth groups and independent human rights institutions (see also the Committee's general comment No. 2 on "The role of independent national human rights institutions in the protection and promotion of the rights of the child").¹⁹ These could all play an important role in monitoring the realization of children's right to protection from all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

VI. REPORTING REQUIREMENTS UNDER THE CONVENTION

53. The Committee expects States to include in their periodic reports under the Convention information on the measures taken to prohibit and prevent all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment in the family and all other settings, including on related awareness-raising activities and promotion of positive, non-violent relationships and on the State's evaluation of progress towards achieving full respect for children's rights to protection from all forms of violence. The Committee also encourages United Nations agencies, national human rights institutions, NGOs and other competent bodies to provide it with relevant information on the legal status and prevalence of corporal punishment and progress towards its elimination.

¹⁸ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 (2003), *General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child*, para. 2.

¹⁹ Committee on the Rights of the Child, general comment No. 2 on *The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child*, 2002.

Unione europea

Commissione europea

**Comunicazione COM(2006) 367 definitivo,
Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori,
Bruxelles, 4 luglio 2006***

I. OBIETTIVI

La presente comunicazione propone di elaborare una strategia globale dell'UE per promuovere e salvaguardare efficacemente i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'Unione europea, e di sostenere gli sforzi degli Stati membri in questo settore. I minori, intesi conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo¹ come le persone di età inferiore a 18 anni, rappresentano un terzo della popolazione mondiale.

I.1. I DIRITTI DEI MINORI, UNA PRIORITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

I diritti dei minori sono parte integrante dei diritti umani che l'Unione europea e gli Stati membri sono tenuti a rispettare in virtù dei trattati internazionali ed europei in vigore, come la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e i protocolli facoltativi², gli Obiettivi di sviluppo del Millennio³ e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁴ (CEDU). L'UE ha riconosciuto espressamente questi diritti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵, in particolare all'articolo 24.

Nella comunicazione sugli obiettivi strategici 2005-2009 la Commissione ha posto i diritti dei minori al centro della sua attenzione: *“Una particolare priorità consiste nell'efficace tutela dei diritti dei minori contro lo sfruttamento economico e tutte le forme di abuso. A tal riguardo, l'Unione dovrebbe fungere da esempio per il resto del mondo”*⁶. In questo contesto, nell'aprile 2005 il gruppo dei commissari per i diritti fondamentali, la lotta contro la discriminazione e le pari opportunità ha deciso di lanciare un'iniziativa specifica per promuovere, tutelare e applicare i diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE.

* Pubblicata in GUCE C 303 del 13 dicembre 2006.

¹ Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989. Testo integrale disponibile su <http://www.unicef.org/crc/crc.htm>.

² Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini; Protocollo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla vendita dei bambini, alla prostituzione e alla pornografia infantile; Protocollo alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo al coinvolgimento dei minori nei conflitti armati.

³ Dichiarazione del Millennio adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 55a sessione, 18 settembre 2000.

⁴ Testo integrale disponibile su: <http://www.echr.council-of-europe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts>.

⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 364 del 18.12.2000, disponibile su http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charter/index_en.html.

⁶ Obiettivi strategici 2005-2009 - Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo - Prosperità, solidarietà e sicurezza, COM (2005) 12 def. del 26.1.2005.

Nel marzo 2006 il Consiglio europeo ha chiesto agli Stati membri *“di adottare le misure necessarie per ridurre in modo rapido e significativo la povertà infantile, offrendo a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale”*.

La presente comunicazione dà concreta attuazione a queste risoluzioni.

I.2. SITUAZIONE DEI MINORI NELL’UNIONE EUROPEA E NEL MONDO

Ai minori sono conferiti tutti i diritti umani nella loro integralità. Tuttavia, è essenziale che questi diritti siano riconosciuti nella loro specificità e non semplicemente considerati alla luce dello sforzo più ampio di farli convergere nei diritti umani in generale. Alcuni diritti infatti, come quello all’istruzione e a mantenere rapporti con entrambi i genitori, si applicano in maniera esclusiva o particolare ai minori. Inoltre, l’accettazione quasi universale da parte degli Stati dei loro obblighi in materia di diritti dei minori permette di disporre di una base particolarmente solida per la conclusione di impegni tra la Commissione europea e i paesi terzi, vantaggio che non ricorre necessariamente in tutti gli ambiti attinenti ai diritti umani. Infine, l’Unione europea ha chiaramente riconosciuto la promozione dei diritti di bambini ed adolescenti come una questione separata che richiede un’azione specifica.

I diritti e le esigenze dei minori non devono essere considerati separatamente: il rispetto e la promozione dei diritti di tutti i minori devono andare di pari passo con le misure necessarie a soddisfare le loro esigenze fondamentali.

Rispetto alle situazioni drammatiche registrate in molte altre parti del mondo, va sottolineato il successo dell’integrazione europea per quanto riguarda l’approccio nei confronti dei diritti e delle esigenze dei minori. Ciononostante, la situazione nell’Unione europea non è del tutto soddisfacente. Se non saranno affrontate in maniera decisa, le nuove sfide legate alla globalizzazione e alla demografia rischiano di mettere in pericolo il modo di vivere europeo e di avere gravi ripercussioni sulla situazione dei minori in Europa. Pertanto, l’idea di creare nell’Unione una società a misura di minore non può essere scissa dalla necessità di continuare ad approfondire e a consolidare l’integrazione europea.

I.3. BASE GIURIDICA PER UNA STRATEGIA UE

Conformemente ai trattati e alla giurisprudenza della Corte di giustizia⁷, l’UE non ha una competenza generale nel settore dei diritti fondamentali e dei diritti dei minori, tuttavia ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull’Unione europea è tenuta a rispettare i diritti fondamentali nelle azioni intraprese nel quadro delle sue competenze. Sono questi i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che contiene disposizioni relative ai diritti dei minori. Bisogna inoltre tenere pienamente conto delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo. La Carta dei diritti fondamentali, a prescindere dal suo status giuridico, può essere considerata un’espressione particolarmente autentica dei diritti fondamentali che sancisce come principi generali di diritto.

⁷ Cfr. in particolare il parere 2/94, 1996 ECR I-759.

L'obbligo dell'Unione europea di rispettare i diritti fondamentali, compresi quelli dei minori, implica non soltanto il dovere generale di astenersi da qualsiasi atto che possa comportarne la violazione, ma anche di integrarli se del caso nelle politiche attuate in virtù delle diverse basi giuridiche dei trattati (il cosiddetto mainstreaming). Inoltre, anche se, come si è detto, non è prevista una competenza generale⁸, i trattati attribuiscono all'Unione diverse competenze particolari che le consentono di adottare azioni positive specifiche per la salvaguardia e la promozione dei diritti dei minori. Ogni misura di questo tipo deve rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità senza invadere la competenza degli Stati membri. Si possono considerare diversi strumenti e metodi, tra cui l'azione legislativa, anche di carattere non vincolante, l'assistenza finanziaria o il dialogo politico.

I.4. SITUAZIONE DEI MINORI OGGI

Come sottolineato nel 2002 nella sessione straordinaria delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, esiste un divario enorme tra le buone intenzioni espresse nei trattati internazionali e le condizioni di povertà, abbandono e sfruttamento nelle quali sono costretti a vivere milioni di bambini ed adolescenti di tutto il mondo. Nonostante i progressi compiuti in alcuni settori, resta ancora molto da fare⁹.

Dalla nascita fino all'età adulta, i bambini manifestano esigenze molto diverse durante le varie fasi di sviluppo della vita. Nei primi cinque anni, hanno bisogno soprattutto di protezione e di assistenza medica. Dai 5 ai 12 anni hanno sempre bisogno di protezione, ma sviluppano anche altre esigenze: il diritto all'istruzione è ovviamente fondamentale per trovare un posto nella società. Da adolescenti, hanno ancora nuove esigenze e responsabilità, per esempio esprimersi sulle decisioni che li riguardano. La povertà dei genitori e l'esclusione sociale limitano notevolmente le possibilità dei figli e la probabilità che avranno di esercitare i propri diritti, compromettendo così il benessere futuro della società in generale. Anche il luogo in cui vivono influenza la situazione dei minori.

I.4.1. Situazione a livello mondiale

Su un totale di 2,2 miliardi di minori nel mondo, l'86% vive in paesi in via di sviluppo, proprio come il 95% e oltre dei bambini che muoiono prima dei cinque anni, non hanno accesso all'istruzione elementare e sono vittime del lavoro forzato o di abusi sessuali. Oltre la metà delle madri non può beneficiare dei propri diritti più elementari, neppure dell'assistenza medica durante la gravidanza e il parto. Questa situazione compromette il futuro di molti bambini fin dalla nascita.

Durante i primi cinque anni di vita, un terzo dei bambini non mangia adeguatamente e soffre a livelli diversi di malnutrizione. Ciò ne condiziona non soltanto la salute e le probabilità di sopravvivenza, ma anche le capacità di apprendimento e lo sviluppo. Oltre a soffrire di malnutrizione, molti bambini vivono in condizioni drammatiche (accesso limitato all'acqua potabile, cattiva igiene e inquina-

⁸ Cfr. l'articolo 51, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali.

⁹ Dichiarazione dell'UE per la 57a riunione UNGASS del 2003.

mento interno) e non hanno accesso alla prevenzione e alle cure mediche indispensabili. Di conseguenza, più di 10 milioni di bambini al di sotto dei cinque anni muoiono ogni anno di malattie che sarebbe facile prevenire o curare, e un miliardo di bambini soffre di problemi fisici, di sviluppo intellettuale e/o psicologico spesso irreversibili.

Un sesto di tutti i bambini (soprattutto femmine) non frequenta la scuola elementare e non avrà l'opportunità di apprendere, formarsi ed integrarsi nella società. In tutto il mondo circa 218 milioni di minori sono costretti a lavorare¹⁰ e più di 5,7 milioni (alcuni dei quali non ancora adolescenti) lavorano in condizioni particolarmente drammatiche, che sfiorano la quasi schiavitù. Si ritiene poi che 1,2 milioni di bambini siano vittime della tratta degli esseri umani¹¹, mentre ogni giorno sono circa 300.000¹² i bambini che combattono come bambini soldato in più di trenta conflitti armati in tutto il mondo.

Si stima che in tutto il mondo 130 milioni di donne e ragazze abbiano subito mutilazioni genitali, mentre altri due milioni di ragazze ne siano vittime ogni anno, spesso attraverso riti di iniziazione che segnano il passaggio all'adolescenza. Un terzo delle ragazze subisce abusi sessuali e un quinto il matrimonio forzato¹³, e ogni anno partoriscono circa 14 milioni di ragazze tra i 15 e i 19 anni. Lo scorso anno oltre un milione di adolescenti (per due terzi ragazze) è stato contagiatod dall'HIV. Più di un milione di ragazzi è in prigione per avere avuto problemi con la legge e in un'alta percentuale dei casi non riceve la protezione e l'attenzione particolare di cui ha bisogno. Ci sono anche minori ai cui diritti e alle cui esigenze bisognerebbe prestare un'attenzione speciale: più di 200 milioni di bambini sono gravemente disabili e non cessa di aumentare, soprattutto a causa dell'HIV/AIDS, il numero degli orfani che raggiunge oggi i 140 milioni.

I.4.2. Nell'Unione europea

L'Europa sta affrontando un periodo di importanti cambiamenti economici, politici, ambientali e sociali, che si ripercuotono anche sui più giovani. I minori che vivono nell'UE sono esposti ad un rischio di povertà relativa più elevato rispetto all'insieme della popolazione (20% per i bambini e gli adolescenti compresi tra 0 e 15 anni e 21% per i giovani di età compresa tra 16 e 24 anni, rispetto al 16% per gli adulti). I minori che vivono con genitori poveri o che non possono vivere con i genitori, così come quelli che fanno parte di alcune comunità etniche, come i Rom, sono particolarmente esposti alla povertà, all'esclusione e alla discriminazione. Inoltre, i bambini, soprattutto quelli poveri, risentono moltissimo del degrado ambientale. L'Unione europea ha iniziato ad affrontare queste sfide quando ha dato la massima priorità alla sua strategia a favore di una crescita più sostenibile e della creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità. Il suo successo è un presupposto per la creazio-

¹⁰ Porre fine al lavoro minorile, oggi è possibile, Relazione globale sul seguito della Dichiarazione dell'ONU relativa ai principi e ai diritti fondamentali al lavoro, presentata alla 95esima Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 2006.

¹¹ Fonte: UNICEF.

¹² Ibidem.

¹³ Fonte: UNIFEM.

ne di una società europea senza discriminazioni in cui si tenga fermamente conto anche dei diritti e delle esigenze dei minori di oggi e di domani.

Recentemente sono emersi in tutta Europa problemi identitari. Accanto alle vecchie manifestazioni di ogni forma di razzismo, diventano un fenomeno sempre più preoccupante nelle società europee l'ostilità verso gli "stranieri" e la paura nei loro confronti. I bambini delle comunità minoritarie che appartengono a minoranze diventano facile bersaglio di questo tipo di razzismo. Al contrario, alcuni minori della popolazione maggioritaria possono lasciarsi facilmente trascinare dalle soluzioni semplicistiche proposte dai politici e dai partiti estremisti.

Negli ultimi anni in Europa la violenza contro i minori è diventata un problema sempre più preoccupante. Può assumere varie forme, dalla violenza in ambito familiare e a scuola fino alla dimensione transnazionale, che comprende la tratta e lo sfruttamento dei minori, il turismo sessuale e la pedopornografia su Internet. Un'altra sfida consiste nell'assicurare che le politiche e la normativa dell'UE e degli Stati membri rispettino pienamente i diritti dei giovani immigrati in cerca di asilo e profughi.

Per decenni, più del 50% dei farmaci usati per curare i bambini non è stato sperimentato né autorizzato per uso pediatrico, il che significa che non se ne conoscono bene né l'efficacia né gli eventuali effetti collaterali. Ora il problema è stato affrontato con la proposta di un regolamento sull'uso pediatrico dei farmaci, che sarà presto adottato.

II. PERCHÉ È NECESSARIA UNA STRATEGIA DELL'UE SUI DIRITTI DEI MINORI

II.1. IL VALORE AGGIUNTO DI UN'AZIONE EUROPEA

Come si è già detto, siamo ben lungi da una situazione di rispetto generale dei diritti dei minori e non sempre in tutta Europa si viene incontro alle esigenze di ogni bambino ed adolescente.

L'Unione europea può apportare un valore aggiunto fondamentale ed essenziale in questo campo. Innanzitutto, forte della sua lunga tradizione e degli impegni giuridici e politici assunti a favore dei diritti dell'uomo e dei diritti dei minori in particolare, l'Unione europea ha l'autorità necessaria per portare in primo piano sulla scena internazionale i diritti dei minori e può usare la sua presenza e la sua influenza mondiale per promuovere ovunque ed efficacemente i loro diritti universali a livello nazionale. Può inoltre favorire e sostenere l'attenzione verso le esigenze dei minori basandosi sul modello europeo di protezione sociale, sui suoi impegni politici e sui programmi attuati nei diversi settori.

L'Unione europea può sostenere gli Stati membri nei loro sforzi, aiutandoli in alcuni settori a tenere conto dei diritti dei minori nelle loro iniziative e istituendo un quadro di apprendimento reciproco per consentire loro di individuare e adottare le numerose buone pratiche esistenti nell'UE. Questo approccio, basato su un'azione coordinata e di ampia portata, garantirebbe un valore aggiunto agli sforzi degli Stati membri e rafforzerebbe il riconoscimento e il rispetto dei principi sanciti nella Convenzione ONU sul diritto del fanciullo nell'UE e al di là delle sue frontiere.

Appare quindi urgente adottare una strategia globale dell'UE per aumentare la portata e l'efficacia dell'impegno assunto dall'UE di adoperarsi per migliorare la situazione dei minori nel mondo e dimostrare, al più alto livello, una reale volontà politica di garantire che la promozione e la protezione dei diritti dei minori trovino il posto che meritano nei programmi europei.

II.2. LA RISPOSTA DELL'UE: MISURE GIÀ ADOTTATE

Negli ultimi anni l'Unione europea ha compiuto notevoli progressi in questo settore e ha elaborato diversi programmi e politiche concreti sui diritti dei minori nel quadro delle varie basi giuridiche vigenti. Le misure di politica interna ed esterna approvate vertono su una serie di temi, per esempio la tratta dei bambini e la prostituzione infantile, la violenza contro i minori, la discriminazione, la povertà infantile, l'esclusione sociale, il lavoro minorile (compresi gli accordi commerciali in cui figura l'impegno di abolirlo), la salute e l'istruzione.

In allegato figura una sintesi non esaustiva delle azioni dell'Unione in materia di diritti dei minori.

In particolare, nell'ambito dell'UE, la Commissione e gli Stati membri hanno attribuito grande importanza al tema della povertà infantile nel quadro del metodo aperto di coordinamento sulla protezione sociale e sull'integrazione sociale, che favorisce l'apprendimento comune tra Stati membri sulla base di obiettivi e indicatori comuni e attraverso l'adozione di strategie nazionali per favorire l'accesso ai sistemi di protezione sociale e garantirne la qualità.

L'allargamento costituisce un altro potente fattore di promozione dei diritti dei minori. Per aderire all'UE i paesi candidati devono aver raggiunto la stabilità delle istituzioni e garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze. Nel quadro dei cosiddetti criteri politici definiti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993, per tutta la durata del processo di adesione la Commissione ha promosso la riforma della protezione dei minori e ha monitorato attentamente i progressi compiuti da tutti i paesi candidati e in via di adesione per quanto riguarda i diritti dei minori.

Per l'UE la politica di vicinato e il partenariato strategico con la Russia sono strumenti importanti per la promozione dei diritti dei minori nei paesi limitrofi e le prime iniziative in tal senso sono state già prese.

II.3. LA NECESSITÀ DI ESSERE EFFICACI

Per rendere il più efficace possibile l'azione dell'UE nel campo dei diritti dei minori, è necessario raccogliere una serie di sfide:

- procedere ad un'analisi più approfondita delle esigenze delle priorità, e dell'impatto prodotto dalle misure già adottate;
- integrare più efficacemente i diritti dei minori nelle politiche, nelle strategie o nei programmi dell'UE e assicurare un maggior coordinamento all'interno della Commissione;
- migliorare la cooperazione con gli interlocutori principali, inclusi i minori;
- sviluppare la comunicazione e incrementare le azioni di sensibilizzazione sui diritti dei minori e sulle misure adottate dall'UE in questo settore.

III. VERSO UNA STRATEGIA DELL'UE SUI DIRITTI DEI MINORI

Decisa ad affrontare tali sfide, con la presente comunicazione la Commissione dà avvio ad una strategia a lungo termine per assicurare che l'azione dell'UE promuova e salvaguardi attivamente i diritti dei minori e sostenga gli sforzi degli Stati membri nel settore. La strategia si articola intorno a sette obiettivi specifici, comprendenti ciascuno una serie di iniziative.

III.1. OBIETTIVI SPECIFICI DELLA STRATEGIA DELL'UE SUI DIRITTI DEI MINORI

1. Fare tesoro delle attività già avviate affrontando i bisogni urgenti

La Commissione trarrà il maggior vantaggio possibile dalle politiche e dagli strumenti esistenti, tra i quali il follow-up alla sua comunicazione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani¹⁴, il relativo piano d'azione¹⁵, il metodo aperto di coordinamento sulla protezione sociale e sull'integrazione sociale, il partenariato strategico concluso con l'Organizzazione internazionale del lavoro per lottare contro il lavoro minorile e le linee guida dell'UE sulla protezione dei minori nei conflitti armati¹⁶. La Commissione continuerà a finanziare progetti specifici per promuovere i diritti di bambini ed adolescenti.

Nell'ambito delle relazioni esterne, e anche del processo di preadesione e dei negoziati in vista dell'adesione, la Commissione continuerà a promuovere la ratifica e l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e relativi protocolli facoltativi, delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'eliminazione delle forme peggiori di lavoro infantile e sull'età minima per l'ingresso nel mondo del lavoro e di altri pertinenti strumenti internazionali sui diritti umani. Affronterà il problema dei diritti dei minori nel dialogo politico con i paesi terzi, ed anche con la società civile e i partner sociali, e si servirà di altri strumenti politici e programmi di cooperazione per promuovere la questione su scala mondiale.

A breve termine, e tenuto conto dell'urgenza di alcuni problemi, la Commissione adotterà in particolare le seguenti misure complementari:

- *attribuirà in tutta l'UE un numero di telefono unico a sei cifre (il 116xyz) alle linee di assistenza ai minori e un altro numero per hotline dedicate per i minori scomparsi o vittime di sfruttamento sessuale (fine 2006);*
- *aiuterà il settore bancario e le società di carte di credito nella lotta contro l'uso delle carte di credito su Internet per l'acquisto di materiale pedopornografico (2006);*
- *varerà un piano d'azione sui minori nel quadro della cooperazione allo sviluppo e farà fronte ai loro bisogni essenziali nei paesi in via di sviluppo (2007);*
- *promuoverà una serie di azioni per la lotta contro la povertà infantile nell'UE (2007).*

¹⁴ COM (2005) 514 def.

¹⁵ GU C 311 del 09.12.2005.

¹⁶ Documento n. 15634/03 del Consiglio dell'Unione europea.

2. Individuare le priorità per l'azione futura dell'UE

Per individuare le priorità di un'azione futura, la Commissione analizzerà la portata e l'origine degli ostacoli che impediscono ai minori di godere pienamente dei loro diritti valutando poi l'efficacia di quanto sta già facendo per loro (sul piano normativo e non normativo, interno ed esterno). Questa analisi si baserà sulle iniziative esistenti (UNICEF, Consiglio d'Europa, ChildONEurope, ecc.).

La valutazione dovrebbe essere aggiornata ogni cinque anni e concentrarsi gradualmente su alcuni settori critici, invece di affrontare tutti i problemi sin dall'inizio. L'aggiornamento delle informazioni sarà agevolato dai dati sui diritti dei minori raccolti a cura di EUROSTAT, degli Stati membri, del Consiglio d'Europa, della rete ChildONEurope e della futura Agenzia europea sui diritti fondamentali.

Sulla base di questa analisi, la Commissione lancerà un'ampia consultazione pubblica, anche presso i minori, che permetterà all'Unione europea di affrontare la questione in maniera globale e stabilire le priorità per la sua azione futura.

- *Valutare l'impatto delle misure già attuate dall'Unione europea a favore dei diritti dei minori (2007-8).*
- *Pubblicare un documento di consultazione per selezionare le azioni future (2008).*
- *Raccogliere dati comparabili sui diritti dei minori (a partire dal 2007).*

3. Integrare sistematicamente i diritti dei minori nelle politiche dell'UE

È importante assicurare che tutte le politiche interne ed esterne dell'UE rispettino i diritti dei minori conformemente ai principi del diritto comunitario, e che siano pienamente compatibili con i principi e le disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e di altri strumenti internazionali. Questo processo, altrimenti detto “mainstreaming”, è stato già attivato in una serie di politiche comunitarie, per esempio la parità tra i sessi e i diritti fondamentali. Il processo terrà conto del lavoro svolto nel quadro del programma del Consiglio d'Europa “Costruire un'Europa per e con i bambini (2006-2008)” per promuovere efficacemente il rispetto dei diritti dei minori e proteggere questi ultimi da ogni forma di violenza.

- *Integrare i diritti dei minori nella preparazione delle azioni normative e non normative che possono riguardarli (a partire dal 2007).*

4. Creare un coordinamento e meccanismi di consultazione efficaci

La Commissione intensificherà la cooperazione tra i principali interlocutori, avvalendosi in modo ottimale delle reti esistenti e del contributo delle organizzazioni o degli organi internazionali impegnati nel settore dei diritti dei minori. A tal fine, la Commissione riunirà le parti interessate in un *Forum europeo per i diritti*

dei minori, al quale parteciperanno tutti i principali interlocutori¹⁷, che contribuirà ad elaborare e a monitorare le azioni dell'UE e fungerà da contesto per uno scambio di buone pratiche.

La Commissione valuterà come riprodurre questo meccanismo nei paesi terzi dove le sue delegazioni potrebbero avviare un dialogo sistematico con i partner internazionali e nazionali impegnati nel settore dei diritti dei minori.

Per incoraggiare l'impegno di tutte le parti interessate, la Commissione creerà una piattaforma web di discussione e di lavoro¹⁸, che favorirà lo scambio di informazioni, con l'aiuto degli esperti disponibili per un determinato settore. I membri della piattaforma avranno accesso ad una biblioteca di documenti e potranno avviare dibattiti e inchieste.

Come si legge all'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, i minori devono poter esprimere il loro parere nell'ambito di ogni dibattito e di ogni decisione che li riguarda. La Commissione promuoverà e rafforzerà il lavoro in rete, la rappresentanza dei minori nell'Unione europea e a livello mondiale e coinvolgerà bambini ed adolescenti gradualmente e ufficialmente in tutte le consultazioni e le azioni attinenti ai loro diritti e ai loro bisogni. Il Forum e la piattaforma web contribuiranno entrambi alla realizzazione di questo obiettivo.

Infine, la Commissione migliorerà il coordinamento delle sue diverse azioni, in modo da rafforzarne la coerenza e l'efficacia, istituendo ufficialmente un gruppo interservizi sui diritti dei minori costituito da referenti designati e incaricati di assicurare il controllo della presente strategia. La Commissione nominerà anche un suo coordinatore per i diritti dei minori.

- *Riunire tutte le parti interessate nell'ambito di un Forum europeo per i diritti dei minori (2006).*
- *Creare una piattaforma web di discussione e di lavoro (2006).*
- *Coinvolgere i minori nel processo decisionale (a partire dal 2007).*
- *Istituire un gruppo interservizi della Commissione e nominare un coordinatore per i diritti dei minori (2006).*

5. Migliorare le capacità e le competenze

Tutte le parti impegnate nell'applicazione e nell'integrazione dei diritti dei minori nelle politiche comunitarie interne ed esterne dovrebbero acquisire le conoscenze e le competenze necessarie. La Commissione continuerà quindi a proporre una formazione specifica. Sarebbe opportuno anche migliorare la qualità di alcuni strumenti pratici, come le note orientative e le istruzioni, divulgare e usarli come materiale di formazione.

¹⁷ Inclusi gli Stati membri, le agenzie dell'ONU, il Consiglio d'Europa, la società civile, bambini ed adolescenti.

¹⁸ Con la rete elettronica SINAPSE (Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa/Scientific Information for Policy Support in Europe, <http://eropa.eu.int/sinapse/sinapse>).

- *Dotare le parti impegnate nell'integrazione dei diritti dei minori nelle politiche europee degli strumenti e delle competenze necessari (a partire dal 2007).*

6. Elaborare una strategia di comunicazione più efficace

Per poterli esercitare, i minori devono conoscere i propri diritti ed essere in grado di farli valere.

Eppure, di diritti dei minori e dell'azione dell'Unione europea nel settore si parla ben poco. Per un'azione di sensibilizzazione la Commissione elaborerà una strategia di comunicazione sui diritti dei minori, che aiuterà genitori e figli a conoscere meglio questi diritti e contribuirà a diffondere esperienze e buone pratiche tra le altre parti interessate.

Le principali azioni dell'UE che avranno incidenza diretta sui diritti dei minori saranno divulgate adattandole al pubblico più giovane. A tal fine, la Commissione elaborerà un sito web dedicato, e a misura di minori, preferibilmente in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa, e in collegamento con iniziative analoghe per esempio degli Stati membri, delle Nazioni Unite e della società civile.

- *Elaborare una strategia di comunicazione sui diritti dei minori (a partire dal 2007).*
- *Fornire informazioni sui diritti dei minori adattandole ai più giovani (a partire dal 2007)*

7. Promuovere i diritti dei minori nelle relazioni esterne

L'Unione europea continuerà a svolgere sempre di più un ruolo proattivo per la promozione dei diritti dei minori nei consensi internazionali e nelle relazioni con i paesi terzi. Il ruolo e l'impatto ottenuto dalle azioni UE sono stati potenziati dal buon coordinamento e dai messaggi armonizzati e coerenti dell'ONU nelle sedi preposte.

Inoltre, l'Unione europea continuerà a prestare la massima attenzione ai diritti delle ragazze e dei bambini appartenenti ad una minoranza e ad impegnarsi nell'azione in corso a favore dei minori coinvolti in conflitti armati. Esaminerà infine lo studio mondiale in fieri sulla violenza contro i minori di Paulo Sergio Pinheiro, esperto indipendente incaricato dal Segretariato generale delle Nazioni Unite.

- *Intensificare il ruolo attivo di promozione dei diritti dei minori dell'Unione europea nei consensi internazionali.*

III.2. RISORSE E REPORTING

La Commissione si è impegnata a stanziare le risorse umane e finanziarie necessarie per attuare la strategia proposta. Farà il necessario per mobilizzare i fondi per il finanziamento delle misure proposte nella presente comunicazione e nella futura strategia. Per garantire l'efficacia dei programmi relativi ai diritti dei minori, il gruppo interservizi presterà la dovuta attenzione alle possibili sinergie.

Per migliorare la trasparenza e monitorare gli sviluppi, ogni anno sarà presentata una relazione sui progressi compiuti.

IV. CONCLUSIONE

La Commissione:

- elaborerà una strategia globale affinché l'Unione europea contribuisca a promuovere e a salvaguardare i diritti dei minori in tutte le sue azioni interne ed esterne e sostenga gli sforzi degli Stati membri al riguardo;
- invita gli Stati membri, le istituzioni europee e le altre parti interessate a partecipare attivamente allo sviluppo e al buon esito di questa strategia.

Governo italiano

Presidenza del consiglio dei ministri

**Decreto del Presidente del consiglio dei ministri
del 15 giugno 2006, Delega di funzioni del Presidente
del consiglio dei ministri, in materia di politiche per la famiglia,
al ministro senza portafoglio Rosaria Bindi, detta Rosy***

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 17 maggio 2006, con il quale l'on. dott.ssa Rosaria Bindi, detta Rosy, è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il proprio decreto in data 18 maggio 2006, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico delle politiche per la famiglia;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 18 maggio 2006, con il quale la prof.ssa Maria Chiara Acciarini è stata nominata Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Decreta:

1. A decorrere dal 18 maggio 2006, il Ministro senza portafoglio delle politiche per la famiglia on. dott.ssa Rosaria Bindi, detta Rosy, è delegato ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, relativamente alla materia delle politiche per la famiglia.

In particolare, salve le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministri, il Ministro delle politiche per la famiglia è delegato:

- a) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito;
- b) ad adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia;
- c) a promuovere e coordinare la comunicazione istituzionale in materia di politiche della famiglia;

* Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 29 giugno 2006, n. 149.

- d) a promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di regime giuridico delle relazioni familiari e a cooperare esprimendo l'intesa sulle azioni del Ministro per i diritti e le pari opportunità in materia di diritti, prerogative e facoltà delle persone che prendono parte ad unioni di fatto;
- e) a promuovere e coordinare le azioni di Governo dirette a contrastare la crisi demografica;
- f) a promuovere e coordinare le azioni di Governo in materia di interventi per il sostegno della maternità e della paternità; misure volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura della famiglia; misure di sostegno alla famiglia, alla genitorialità e alla natalità;
- g) a promuovere e coordinare le attività di Governo in materia di consultori familiari, ferme restando le competenze di carattere sanitario del Ministro della salute.

2. Il Ministro delle politiche per la famiglia è delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo e coordinamento nella materia delle adozioni dei minori italiani e stranieri, nonché quelle attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito della Commissione istituita dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Il Ministro delle politiche per la famiglia coordina l'attività del Governo nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

Il Ministro è, inoltre, delegato a coordinare l'attività del Governo in materia di Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'art. 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269.

Il Ministro esercita le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione all'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza di cui agli articoli 2 e 3 della legge 23 dicembre 1997, n. 451.

4. Il Ministro delle politiche per la famiglia assiste il Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini dell'esercizio del potere di nomina alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il Ministro delle politiche per la famiglia rappresenta il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di tutela della famiglia, anche ai fini della formazione e dell'attuazione della normativa comunitaria.

5. Nelle materie oggetto del presente decreto, il Ministro delle politiche per la famiglia è altresì delegato:

- a) a nominare esperti, a costituire organi di studio, commissioni e gruppi di lavoro, nonché a designare rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri in organismi analoghi operanti presso altre amministrazioni o istituzioni;

- b) a provvedere ad intese e concerti di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, necessari per le iniziative, anche normative, di altre amministrazioni;
- c) a curare il coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'attuazione dei progetti nazionali e locali, nonché tra gli organismi nazionali operanti nelle materie oggetto della delega.

6. Le funzioni oggetto del presente decreto possono essere esercitate anche per il tramite del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri prof.ssa Maria Chiara Acciarini.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, previa registrazione da parte della Corte dei conti.

**Decreto del Presidente del consiglio dei ministri
del 15 giugno 2006, Delega di funzioni del Presidente
del consiglio dei ministri in materia di diritti e pari opportunità
al ministro senza portafoglio Barbara Pollastrini***

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 17 maggio 2006, con il quale l'on. dott. ssa Barbara Pollastrini è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il proprio decreto in data 18 maggio 2006, con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per i diritti e le pari opportunità;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 18 maggio 2006, con il quale la dott.ssa Donatella Linguiti è stata nominata Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

Visto il proprio decreto in data 23 luglio 2002, recante ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, svoltasi a Pechino nel settembre del 1995, che indica come obiettivo dell'azione dei Governi l'acquisizione di poteri e responsabilità da parte delle donne e come metodo la verifica della non discriminazione dei sessi;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 1997: «Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle

* Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 20 luglio 2006, n. 167.

donne, a riconoscere e garantire libertà di scelte e qualità sociale a donne e uomini»;

Visti gli articoli 13, 137 e 141 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, ratificato dal Parlamento italiano con la legge 16 giugno 1998, n. 209;

Vista la relazione della Commissione delle Comunità europee sull'attuazione della raccomandazione n. 96/694 del Consiglio, del 2 dicembre 1996, sulla partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini al processo decisionale, COM (2000) 120 del 7 marzo 2000, nonché le comunicazioni della medesima Commissione sull'attuazione di una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005) n. 335 del 7 giugno 2000 e n. 119 del 2 marzo 2001;

Viste la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nonché la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro;

Vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 7 dicembre 2000, ed in particolare l'art. 21;

Visto il decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Decreta:

1. A decorrere dal 18 maggio 2006, il Ministro senza portafoglio per i diritti e le pari opportunità on. dott.ssa Barbara Polastrini è delegato ad esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona e delle pari opportunità, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione tra gli individui.

In particolare, salve le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministri, il Ministro per i diritti e le pari opportunità è delegato:

- a) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in materia di diritti e di pari opportunità con riferimento ai temi della salute, della ricerca, della scuola e del sapere, dell'ambiente, della famiglia, delle cariche elettive e della rappresentanza di genere in tema di nomine di competenza statale;
- b) a promuovere la cultura dei diritti e delle pari opportunità nel settore dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento al diritto alla salute delle donne, alla prevenzione sanitaria e alla maternità consapevole;
- c) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in materia di pari opportunità tra uomo e donna sui temi del lavoro e dell'imprenditoria, con particolare riferimento alle materie dei congedi parentali e della carriera, d'intesa con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale;

- d) ad esercitare le funzioni di competenza statale di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 215, e agli articoli 21, 22, 52, 53, 54 e 55 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;
- e) ad esprimere il concerto in sede di esercizio delle funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e della previdenza sociale dagli articoli 8, 9, 10, 11, 18, 19, 20, 43, 44, 45, 46, 47 e 48 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198;
- f) a indirizzare e coordinare l'attività di Governo esplicata per il tramite del Comitato intermisteriale dei diritti umani, istituito con decreto del Ministro degli affari esteri 15 febbraio 1978, n. 519, e successive modifiche ed integrazioni, nonché esercitare le funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito di tale Comitato;
- g) a promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sulla razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età e gli orientamenti sessuali;
- h) a promuovere e coordinare, d'intesa col Ministro delle politiche per la famiglia, le azioni di Governo in tema di diritti, prerogative e facoltà delle persone che prendono parte ad unioni di fatto;
- i) ad adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento ed il monitoraggio dei fondi strutturali europei in materia di pari opportunità;
- l) a promuovere la verifica dell'impatto di genere in tutte le iniziative di Governo, nonché l'evidenziazione del genere nei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni, anche non statali, e in quelli attinenti la ricerca e le indagini statistiche;
- m) a coordinare, anche in sede internazionale, le politiche di Governo relative alla tutela dei diritti umani delle donne, con particolare riferimento agli obiettivi indicati nella piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, svoltasi a Pechino nel settembre del 1995, d'intesa con il Ministro degli affari esteri;
- n) a sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri la proposta di esercitare i poteri previsti dall'art. 5, comma 2, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400, in tutte le materie delegate, in caso di persistente violazione del principio della non discriminazione;
- o) ad esercitare tutte le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri previste in materia di commissione per le pari opportunità fra uomo e donna.

2. Il Ministro per i diritti e le pari opportunità è delegato a presiedere, in coordinamento con il Ministro della solidarietà sociale, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie di cui all'art. 42, comma 4, del decreto le-

gislativo 25 luglio 1998, n. 286, in raccordo con la Commissione per le politiche di integrazione di cui all'art. 46 del medesimo decreto legislativo.

3. Il Ministro per i diritti e le pari opportunità assiste il Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini dell'esercizio del potere di nomina alla presidenza di enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Il Ministro per i diritti e le pari opportunità, di concerto con il Ministro per le politiche europee, è delegato ad adottare tutte le iniziative di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri volte all'attuazione di quanto previsto dall'art. 18 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, per l'emanazione dei regolamenti per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento comunitario e per la realizzazione dei programmi comunitari in materia di parità, pari opportunità, azioni positive.

Il Ministro per i diritti e le pari opportunità rappresenta il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di diritti e pari opportunità, anche ai fini della formazione e dell'attuazione della normativa comunitaria. Rappresenta, inoltre, il Governo nel Comitato consultivo europeo per le pari opportunità presso la Commissione delle Comunità europee, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera a), della decisione n. 82/43/CEE della Commissione, del 9 dicembre 1981, come modificata dalla decisione n. 95/420/Ce della Commissione, del 19 luglio 1995.

4. Nelle materie oggetto del presente decreto, il Ministro per i diritti e le pari opportunità è altresì delegato:

- a) a promuovere indagini e rilevazioni in tema di bilancio di genere e di ulteriori dati di genere nel settore della ricerca e delle rilevazioni statistiche; a nominare esperti, a costituire organi di studio, commissioni e gruppi di lavoro, nonché a designare rappresentati della Presidenza del Consiglio dei Ministri in organismi analoghi operanti presso altre amministrazioni o istituzioni;
- b) a provvedere ad intese e concerti di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, necessari per le iniziative, anche normative, di altre amministrazioni;
- c) a curare il coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'attuazione dei progetti nazionali e locali, nonché tra gli organismi nazionali di parità e pari opportunità.

5. Le funzioni oggetto del presente decreto possono essere esercitate anche per il tramite del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dott. ssa Donatella Linguiti.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, previa registrazione da parte della Corte dei conti.

Ricerche e statistiche

I giovani e la percezione dei diritti e delle regole: alcune esperienze d'indagine

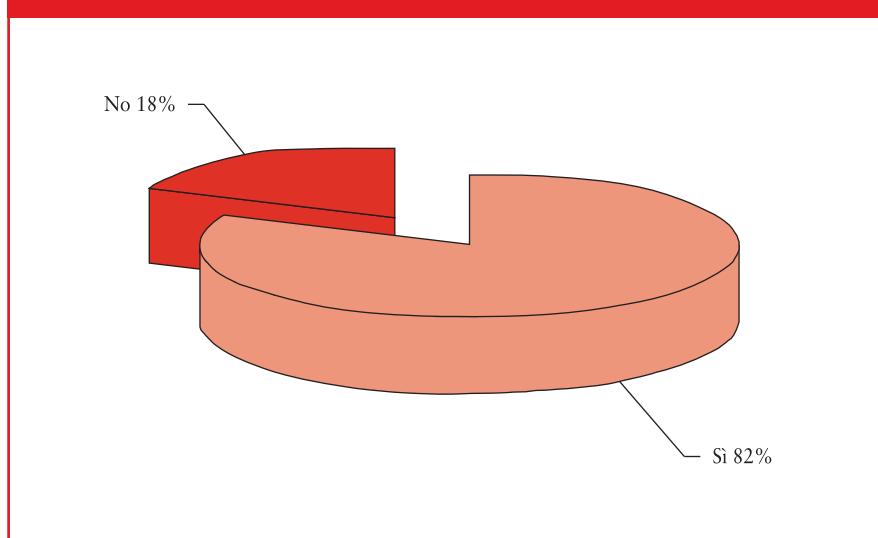
Sul tema dei diritti dei minori in letteratura esiste una notevole quantità di trattati di natura sociologica e legislativa che descrivono, tra le altre cose, il faticoso percorso attraverso cui si è arrivati alla ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre del 1989. Ma a 18 anni di distanza da questa fondamentale convenzione, volendo descrivere la situazione dei bambini e degli adolescenti italiani vista con i loro occhi, che quadro ne otterremmo? E soprattutto, come e quanto i bambini sono consapevoli di essere titolari di diritti e come vivono e sentono il rapporto con le istituzioni? Difficile dare una risposta a questi temi poiché, a oggi, in letteratura non esistono dati che ci diano un quadro così delineato. Esiste però una serie di esperienze di ricerca che, pur avendo carattere locale e non sempre la pretesa della scientificità statistica, ci permettono alcune riflessioni. In particolare, saranno prese in considerazione una ricerca condotta nei Comuni del distretto di Desio sul tema *L'esigibilità dei diritti dei minori* e un'altra dal titolo *Un viaggio tra le regole* realizzata da Vittorio Mete nell'ambito del progetto *Autostrada della legalità*.

L'esigibilità dei diritti dei minori

Scopo della ricerca condotta tra i ragazzi delle scuole medie dei sei Comuni del distretto di Desio, è stato la valutazione della conoscenza dei diritti come stabilito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della loro esigibilità. In particolare sono stati affrontati due problemi: come i minori possono rivendicare la messa in atto di un diritto se non lo conoscono? E inoltre, conoscono cosa è un diritto e potrebbero farne qualche esempio?

Per evidenti motivi di semplicità di somministrazione del questionario, la scuola media è stata individuata dai ricercatori come ambito di rilevazione delle informazioni, visto che la scuola rappresenta il luogo nel quale gravita la quasi totalità dei minori residenti in un territorio. I questionari sono stati sottoposti solamente agli alunni delle terze classi, ipotizzando che le attività formative in tema di diritti fossero in qualche misura state svolte per i ragazzi che frequentano l'ultimo anno. Tra le scuole dei Comuni interessati dalla ricerca non è stato effettuato nessun campionamento, altresì si è cercato di reperire il maggior numero delle informazioni possibili. La ricerca, infatti, non ha pretesa di rappresentatività più ampia del solo distretto di Desio, anche se i risultati che di seguito saranno presentati possono indubbiamente essere considerati utili al fine di riflessioni e spunti su quelle che potrebbero essere iniziative da prendere su più ampio raggio.

Una prima domanda rivolta ai ragazzi era relativa alla conoscenza del significato della parola "diritti". A questa domanda il 92% dei ragazzi che hanno aderito alla ricerca risponde in maniera affermativa, ma solo l'82% riesce a farne un esempio.

Figura 1 - Ragazzi che dichiarano di sapere cosa sono i diritti (valori %)

La convalida degli esempi di diritto è stata seguita da un lavoro di codifica teso ad assegnare a ciascun esempio una categoria di diritto a cui ricondurlo. I risultati di quest'ulteriore analisi hanno portato dei risultati interessanti.

Tabella 1 – Categoria di diritto indicata dai ragazzi

Diritti	%
Istruzione	26,1
Espressione	14,9
Opinione	5,0
Voto	9,2
Gioco	4,8
Libertà	3,3
Famiglia	6,0
Altro	30,7
Totale	100,0

Quello dell'istruzione è il diritto maggiormente citato dai ragazzi, seguito dal diritto all'espressione e al voto. È difficile fare considerazioni di alcun tipo perché è evidente che il risultato è influenzato dal fatto che il questionario è stato compilato dai ragazzi proprio a scuola. È lecito supporre che aver condotto l'indagine in casa o in un centro giochi avrebbe portato a una distribuzione per categoria decisamente diversa.

La ricerca concentra l'attenzione anche sulla conoscenza della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In questo caso il livello di conoscenza risulta notevolmente limitato, visto che solo il 24% dei ragazzi risponde in modo positivo e la percentuale scende al 10% se si considerano solamente quelle risposte a cui è seguita la citazione di almeno un diritto relativo alla Convenzione. In chiusura del questionario è stato chiesto ai ragazzi di segnalare quale fosse la fonte informativa relativa alla Convenzione, dando la possibilità di scegliere una sola opzione tra quelle proposte.

Tabella 2 – Chi vi ha informato sulla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo?

Fonte informativa	%
Genitori	6,7
Insegnanti	46,7
Amici	1,0
Televisione	21,0
Giornale	0,0
Altro	5,0
Non risponde	19,6
Totale	100,0

In altri termini, quasi la metà degli intervistati afferma che le informazioni di cui è in possesso sul tema provengono dalle informazioni date loro dagli insegnanti. Questo dato è rilevante nella misura in cui, insieme all'istruzione come diritto maggiormente noto, si indica l'ambito scolastico come unico deputato alla formazione in materia di diritti; che poi questa formazione, da parte degli insegnanti, sembri riguardare prevalentemente i diritti relativi all'istruzione concorre nel delineare uno scenario, potremmo dire, autoreferenziale.

Un viaggio tra le regole

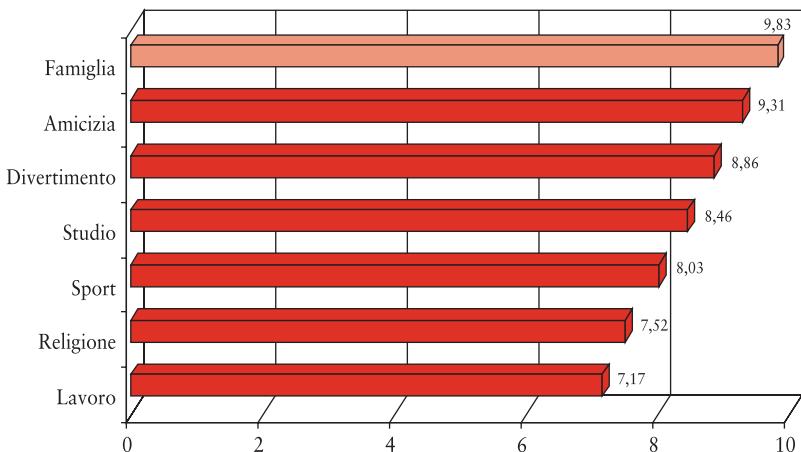
Questa seconda ricerca che si presenta nasce dalla volontà d'indagare quale sia la percezione e il rispetto delle regole da parte dei giovani nella fascia d'età compresa tra gli 11 e i 14 anni, tema sul quale esistono molti e radicati pregiudizi. Episodi di vandalismo, scuole allagate e la generale propensione a infrangere le regole sono i messaggi che i mezzi di comunicazione fanno passare maggiormente quando si parla di giovani. Ma come stanno veramente le cose? L'obiettivo della ricerca è stato proprio quello di far chiarezza su questi temi e dare voce proprio ai ragazzi.

Rispetto all'indagine descritta nel paragrafo precedente dove non si era posto il problema della rappresentatività statistica, è stato fatto un passo ulteriore. Si è proceduto a un campionamento che, sebbene non garantisca quella rappresentatività necessaria per parlare di stime dei fenomeni (inferenza) a livello nazionale, permette comunque dei confronti che possono far emergere alcuni aspetti quali, per esempio,

se il risiedere in certe regioni è elemento che condiziona gli atteggiamenti dei giovani sui temi della legalità e delle regole. A questo proposito sono state chiamate ad aderire alla ricerca quattro scuole distribuite tra Nord, Centro e Sud per un totale di 760 studenti appartenenti alle tre classi della scuola media. Nella valutazione dei risultati si è inoltre tenuto conto di altre caratteristiche del campione come il titolo di studio dei genitori, le ripetenze e le eventuali esperienze lavorative.

Gli adolescenti, generalmente descritti come individui dai valori incerti o spesso senza valori, collocano la tradizionalissima famiglia in cima alle loro preferenze.

Figura 2 - Giudizio medio degli studenti rispetto ad alcuni valori: (in una scala di giudizio da 1 a 10)



Vista la giovane età degli intervistati, che vedono il mondo del lavoro ancora molto lontano, è comprensibile il fatto che il lavoro chiuda questa graduatoria.

Andando più in profondità nell'analisi emerge che i valori della famiglia e dell'amicizia non mostrano variazioni significative rispetto al citato giudizio medio, sia prendendo in considerazione gli studenti rispetto alla classe frequentata (quindi l'età) sia alla regione di residenza, dimostrando un sentire piuttosto comune. Diverso il discorso per quel che riguarda il lavoro e la religione, valori per i quali in entrambi i casi si evidenzia un giudizio più basso dei giovani del Nord rispetto a quelli del Sud.

Con modalità analoghe è stato chiesto agli studenti di esprimere un giudizio su alcune istituzioni. A causa del diffuso clima di antipolitica presente nel nostro Paese, gli uomini politici ottengono un giudizio medio molto basso (4,80), mentre al primo posto troviamo gli insegnanti e le associazioni di volontariato. Buono anche il giudizio relativo alle forze dell'ordine e in particolare alla Polizia.

L'ultimo capitolo della ricerca è dedicato al tema delle regole, ovvero come i ragazzi le percepiscono e la loro propensione a trasgredirle. È questo un tema che i ragazzi sentono e vivono quotidianamente: scuola, famiglia, divertimento ecc. sono basati su regole esplicite o implicite con le quali i giovani devono confrontarsi e adeguarsi, nel caso siano rispettate, o rifiutarle e allora trasgredire. Se la conoscenza delle regole è nell'insieme elevata, la capacità di esplicitarle lo è decisamente meno. Al fine di capire la reale percezione dei ragazzi di tutte quelle regole scritte e condivise (per esempio i regolamenti interni delle scuole), ma anche di quelle non scritte ma dettate dal buon senso e dal senso civico (non picchiare un insegnante), nella ricerca si è deciso di lasciare piena libertà agli intervistati di indicare quali fossero le prime cinque regole che gli venivano in mente, senza fornire una traccia di risposte da cui prendere spunto. Quest'operazione ha ovviamente comportato una successiva fase di riaggregazione piuttosto lunga e faticosa che non ha permesso un'analisi di tipo statistico ma solamente una serie di considerazioni. Per facilità di lettura tutte le varie indicazioni date dagli intervistati sono state classificate in "diritti", "obblighi" e "divieti". Il fatto che solo una minima parte delle regole indicate possa classificarsi tra i "diritti" è un dato che poteva essere atteso ma che va ben oltre le aspettative, si tratta di poche unità su circa 3000 risposte. Il fatto che la cultura delle regole sia così eccessivamente sbilanciata – nella percezione dei ragazzi – verso gli obblighi e i divieti, induce a delle riflessioni. Per rilevare la propensione dei ragazzi a trasgredire le regole, intesa come infrazione di norme sia giuridiche sia sociali, il questionario chiedeva agli intervistati di esprimere un giudizio di ammissibilità rispetto a una serie di comportamenti.

Tabella 3 – Giudizi di ammissibilità su alcuni comportamenti

Comportamento	% di ragazzi che lo reputano ammissibile
Divorziare	68,5
Migliorare l'aspetto fisico con la chirurgia	58,9
Utilizzare materiale "pirata"	54,6
Assentarsi dal lavoro quando non si è realmente ammalati	46,9
Pagare meno tasse	37,0
Ubriacarsi	30,7
Viaggiare nei mezzi pubblici senza pagare	27,2
Fare a botte per far valere le proprie idee	18,3
Danneggiare beni pubblici	15,3
Fare a botte con i tifosi della squadra avversaria	12,7
Prendere qualcosa in un negozio senza pagare	6,5

Nel complesso di quelli elencati in tabella, i comportamenti giudicati più ammissibili rientrano tutti nella sfera della trasgressione sociale e quindi non giuridicamente devianti (divorziare e migliorare il proprio aspetto fisico). A questo segue una serie di comportamenti giuridicamente perseguitabili ma così ampiamente diffusi

nella popolazione da non essere più percepiti come fuori dalla legge. Ci si riferisce all'utilizzo di materiale pirata, specifico dell'età degli intervistati, nonché all'evasione fiscale o all'assenteismo dal lavoro per falsi problemi di salute che, pur essendo specifici del mondo degli adulti, agli occhi dei ragazzi non sono visti poi così inammissibili. Curioso il dato indicante una peggiore propensione ad accettare il furto di un oggetto rispetto al fare a botte con i tifosi di un'altra squadra di calcio o per far valere le proprie ragioni. Se si prendono in considerazione le stesse indicazioni rispetto al gruppo degli studenti maschi e femmine, le distribuzioni marginali cambiano sensibilmente, laddove le ragazze sono molto più propense ad accettare il divorzio e il migliorare il proprio aspetto fisico rispetto ai loro coetanei maschi, mentre questi ultimi giudicano molto più ammissibile viaggiare su mezzi pubblici senza pagare e il fare a botte.

L'impressione generale che emerge dalla lettura dei dati contenuti nella ricerca è che studiare le convinzioni e le percezioni dei giovani non fa che accrescere la conoscenza dei fenomeni, visti con gli occhi di un segmento di popolazione che difficilmente riesce a far sentire la propria voce. In più è stato possibile smontare una serie di luoghi comuni che riguardano i giovani, troppo spesso ingiustamente etichettati, solo perché alla ribalta delle cronache vanno, purtroppo, in primo piano gli episodi di devianza.

Contesti e attività

Avvertenza

La sezione raccoglie esperienze di lavoro significative nel campo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e nel mondo. Chi è interessato può inviare la propria segnalazione utilizzando l'apposita scheda informativa reperibile nel sito web del Centro nazionale alla pagina <http://www.minori.it/esperienze/index.jsf> o contattando la segreteria del Centro nazionale: tel. +39 055 2037343, e-mail cnda@minori.it

Esperienze nel mondo

Il Garante per l'infanzia in Polonia

ISTITUZIONE

Il Garante per l'infanzia è stato istituito in Polonia attraverso l'approvazione di una apposita legge il 6 gennaio 2000 dopo diversi anni di dibatti e ampie consultazioni specialmente con le organizzazioni non governative. L'istituzione del Garante per l'infanzia veniva peraltro già contemplata nella Costituzione del 1997 che all'articolo 72 comma 4 prevedeva che le competenze e l'istituzione sarebbero state definite attraverso una legge. Il Garante è eletto dal Parlamento per un periodo di cinque anni. Ewa Sowińska, pediatra e già deputata, è stata eletta Garante dall'aprile 2006.

FUNZIONI

Scopo del Garante è proteggere i diritti dell'infanzia in base alla Costituzione polacca, alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e ad altri atti normativi con il dovuto rispetto per i diritti e le responsabilità dei genitori.

Il Garante per l'infanzia agisce per proteggere i diritti dei bambini, in particolare: il diritto alla vita e alla salute, il diritto di crescere in famiglia, il diritto a condizioni sociali decenti, il diritto all'educazione. Tutte le azioni intraprese dal Garante per l'infanzia dovrebbero essere condotte con il dovuto rispetto per la dignità e la soggettività del bambino. Il Garante agisce anche per proteggere i bambini contro ogni forma di abuso, crudeltà, sfruttamento, negligenza e trattamento inappropriato. Il Garante presta una particolare attenzione ai diritti dei bambini disabili.

POTERI

Il Garante intraprende azioni di propria iniziativa, sulla base di informazioni credibili indicanti possibili violazioni dei diritti dell'infanzia. Il Garante dispone di poteri di raccomandazione, segnalazione e di iniziativa. Può inoltre richiedere informazioni, spiegazioni e documenti alle autorità pubbliche, organizzazioni e istituzioni e può rivolgere alle stesse raccomandazioni anche relative all'introduzione o modifica di testi legislativi. Il Garante è tenuto a presentare un rapporto annuale al Parlamento sulle attività svolte e sui diritti dell'infanzia in Polonia. Tale rapporto è pubblico e vuole anche avere lo scopo di suscitare un ampio dibattito sulle problematiche identificate.

ATTIVITÀ

L'ufficio del Garante è costituito da due unità: l'unità per l'informazione e gli interventi e l'unità per la ricerca e l'analisi.

La funzione della prima unità è di seguire i casi portati alla sua attenzione dai singoli e assisterli con le necessarie informazioni e supporto. Coloro che si occu-

pano di questi casi possono realizzare ispezioni nei luoghi dove vivono i bambini e possono partecipare in qualità di osservatori ai procedimenti giudiziari. Questa unità gestisce anche una linea telefonica di intervento attiva 24 ore al giorno sette giorni su sette mentre durante l'orario d'ufficio sono aperti anche ulteriori canali di contatto. Nel 2005 sono stati gestiti più di 12.000 casi individuali di cui la maggior parte (63%) è arrivato tramite chiamata telefonica e ha riguardato casi relativi al diritto del bambino di vivere in un contesto familiare (43%), seguito dal diritto a essere protetti da abusi (17%), il diritto all'educazione (16%), il diritto a condizioni sociali decenti (14%) e il diritto alla vita e alla protezione della salute (5%).

L'unità per la ricerca e l'analisi ha la responsabilità di identificare e valutare i problemi riguardanti l'infanzia a un livello più generale anche al fine di formulare le relative raccomandazioni agli organismi competenti.

L'unità ha inoltre realizzato diversi progetti di ricerca su vari aspetti della situazione dell'infanzia in Polonia, in particolare sui temi dell'affidamento, dell'uso di Internet e sulla povertà infantile.

Per quanto riguarda la capacità di intervento e di influenza sugli organismi competenti in materia di infanzia si possono citare, come più significativi, i seguenti esempi: nel 2004 il Garante per l'infanzia ha segnalato al Garante per i diritti civili, che dispone di maggiori poteri, la questione dell'assegnazione del diritto all'assegno di sostentamento (*child benefit*) laddove il genitore non fornisca gli alimenti all'altro genitore che si prende cura del bambino. Il Garante per l'infanzia ha sollevato la questione del carattere discriminatorio di tale disposizione rispetto al diritto del bambino di essere cresciuto da due genitori e infine la disposizione è stata dichiarata incostituzionale.

Nel 2005 il Garante ha sollevato la questione di fronte al Ministero per le politiche sociali e il Ministero per l'istruzione della chiusura durante le vacanze estive dei centri residenziali educativi per i bambini disabili ottenendo, infine, l'apertura di tali centri anche durante le vacanze.

Nel 2006 il Garante ha chiesto al Ministro per l'istruzione di agire contro la pratica di alcune scuole di negare il certificato annuale scolastico a quegli studenti che non avevano pagato il contributo per il certificato o i contributi mensili volontari per la scuola. Il Ministero ha condannato la pratica autorizzando eventuali sanzioni contro le scuole che la attuano. Questa azione ha inoltre avuto l'effetto di produrre un dibattito pubblico sulla questione della gratuità dell'istruzione in Polonia e sul fatto che ogni contributo alle scuole da parte di genitori e studenti deve essere realmente volontario.

Per quanto riguarda la promozione dei diritti dell'infanzia, sono state intraprese diverse attività, ad esempio è stata realizzata una campagna di sensibilizzazione in collaborazione con l'UNICEF attraverso l'affissione di poster nelle scuole e nelle strade recanti la scritta «I diritti umani cominciano con i diritti dei bambini» mentre il Garante ha incoraggiato studenti a insegnanti a fare dei diritti dell'infanzia una materia di discussione. È stato inoltre organizzato un concorso, in collaborazione con UNICEF e dal titolo *Io risolvo le mie dispute senza ricorrere alla violenza. Che cosa conosco della giustizia riparativa* al fine di spiegare agli studenti delle scuole supe-

riori la nozione di giustizia riparativa. I lavori vincitori del concorso hanno poi costituito la base per un manuale che è stato distribuito nelle scuole.

Un altro mezzo ampiamente utilizzato per la promozione dei diritti sono i due siti web, quello ufficiale e quello specificamente dedicato ai bambini che è concepito come sito interattivo nel quale i ragazzi maggiori di 12 anni possono dare voce alle proprie preoccupazioni e stabilire un canale di comunicazione effettivo con lo staff del Garante impegnato a rispondere con informazioni e consigli.

Nel maggio 2003 il Garante ha inoltre organizzato, in cooperazione con altre istituzioni nazionali e con l'UNICEF, il **Summit per i bambini** che ha rappresentato un evento di alto profilo in cui i rappresentanti del Governo nazionale e locale, della Chiesa, di più di 120 organizzazioni non governative, del sistema giudiziario, della comunità scientifica e dei media si sono incontrati per discutere i problemi che affliggono l'infanzia in Polonia e per identificarne le possibili soluzioni.

Il Summit ha prodotto una Dichiarazione finale e un Piano d'azione che identificava numerose soluzioni in particolare rispetto al miglioramento del sistema d'istruzione e sanitario, il rafforzamento della famiglia e dell'affidamento familiare e la protezione contro gli abusi.

Le conclusioni del Summit sono state poi utilizzate per la stesura del **Piano nazionale d'azione** per l'infanzia del Governo per gli anni 2004-2012.

Altre forme di promozione dei diritti dell'infanzia sono la partecipazione del Garante a conferenze e seminari come pure le sue frequenti visite nelle scuole, asili, comunità locali, case famiglie, ecc.

Infine, il Garante per l'infanzia polacco partecipa alla Rete ENOC e alla Rete ChildONEurope.

Sniadeckish str. 10, 00-656 Warsaw, Poland
tel: +48 22 696 55 45; fax: +48 22 629 60 79;
e-mail: rpd@brpd.gov.pl
sito web: www.brpd.gov.pl
sito web per bambini: www.strefamlodych.pl

Il Garante per l'infanzia in Croazia

ISTITUZIONE

Il Garante per l'infanzia è stato istituito in Croazia attraverso la legge n. 96/2003 con lo scopo di proteggere, promuovere e monitorare i diritti e gli interessi dei bambini sulla base della Costituzione croata e delle convenzioni internazionali.

Il Garante per l'infanzia opera in maniera indipendente e autonoma, aderendo ai principi di giustizia e moralità e non riceve ordini da nessuno nello svolgimento del proprio lavoro, inoltre non può essere chiamato a rendere conto o essere punito per l'espressione di un'opinione espressa nello svolgimento delle sue attività nell'ambito delle competenze del suo lavoro eccetto nel caso di violazione di legge equivalente a reato.

Non può appartenere ad alcun partito politico o prendere parte in attività politiche. È nominato dal Parlamento su proposta del Governo per un periodo rinnovabile di otto anni. Il 31 marzo 2006 il Parlamento ha nominato Mila Jelavić garante per l'infanzia.

FUNZIONI

Il Garante è tenuto a svolgere le seguenti funzioni:

- monitorare l'adeguamento delle leggi e dei regolamenti nella Repubblica della Croazia relativi alla protezione dei diritti e degli interessi dell'infanzia alle disposizioni della Costituzione croata, della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e altri documenti internazionali rilevanti;
- monitorare l'attuazione di tutte le disposizioni relative ai diritti dell'infanzia;
- monitorare la violazione dei diritti individuali dei bambini e studiare il fenomeno generale della violazione dei diritti dei bambini;
- promuovere la protezione dei diritti dei bambini disabili;
- proporre la realizzazione di misure volte alla creazione di un sistema coerente di protezione e promozione dei diritti dell'infanzia e in particolare volto alla prevenzione di attività pericolose e che mettono a repentaglio i diritti dei bambini;
- informare i cittadini sullo stato dei diritti dell'infanzia, informare e consigliare i bambini sulla realizzazione e protezione dei loro diritti, cooperare con i bambini promuovendo attività di partecipazione, proporre misure per aumentare la loro influenza nella società;
- può prendere parte nelle procedure di preparazione delle bozze di leggi e regolamenti riguardanti l'infanzia e può sollecitarne l'adozione o la modifica.

POTERI

Nello svolgimento delle sue funzioni il Garante è autorizzato a: formulare proposte e raccomandazioni rispetto alla promozione e protezione dei diritti e degli interessi dei bambini mentre l'amministrazione statale, come pure gli enti amministrativi regionali e locali, le imprese e le persone individuali hanno l'obbligo di coope-

rare con il Garante rispondendo alle sue domande entro un periodo di 15 giorni e inviandogli rapporti su richiesta.

Il Garante ha inoltre accesso a tutti i dati, informazioni e archivi riguardanti l'infanzia indipendentemente dal loro livello di segretezza, come pure gode del diritto di avere accesso a tutte le istituzioni pubbliche o private e le comunità religiose dove sono collocati i bambini fuori famiglia.

Se durante lo svolgimento dei suoi compiti un bambino è soggetto a violenza fisica, mentale, maltrattamenti, negligenza o abusi sessuali, il Garante presenterà immediatamente un rapporto all'ufficio dell'Avvocato generale (General Attorney Office) e avverterà i servizi sociali suggerendo misure per la protezione dei diritti del bambino.

Per lo svolgimento dei suoi compiti il Garante può anche richiedere la collaborazione di specialisti e istituzioni esperte nell'ambito della ricerca, protezione, cura e sviluppo dell'infanzia le quali hanno l'obbligo di fornire tale assistenza.

Il Garante per l'infanzia presenta un rapporto annuale al Parlamento sul suo lavoro, ma può presentare rapporti speciali se lo ritiene necessario allo scopo di dare attuazione a importanti misure di protezione dei diritti dell'infanzia.

ATTIVITÀ

Tra le attività svolte dal Garante troviamo innanzitutto la proposta di emendamenti di alcuni atti normativi elencati qui di seguito.

- **Atto sulle armi:** il Garante ha proposto che le sanzioni per l'illegittima detenzione di armi dovrebbero essere più severe mentre il periodo di validità di una licenza per portare le armi dovrebbe essere abbreviato.
- **Codice penale:** sono stati proposti alcuni emendamenti, successivamente accolti, per rendere più severe le pene per i reati di violenza sessuale in danno di minori.
- **Atto sull'istruzione primaria:** è stato proposto un emendamento riguardante i requisiti richiesti al personale impiegato nelle scuole primarie, che è stato accolto, e sulla condotta del lavoro amministrativo nelle scuole private.
- **Disegno di legge sull'assistenza legale gratuita:** il Garante ha raccomandato di includere la categoria dei "minorì stranieri non accompagnati" tra i destinatari dell'assistenza legale gratuita.

Inoltre, il Garante, in conformità con i suoi obblighi legali, ha monitorato le violazioni individuali dei diritti dei minori e su questa base ha acquisito conoscenze anche sulla violazione dei diritti dei minori in generale. Di conseguenza il Garante ha formulato una serie di raccomandazioni specifiche agli organismi competenti.

In accordo con le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, ha raccomandato al Ministero delle finanze di fare sì che al momento della definizione del budget dello Stato sia possibile indicare separatamente i dati sugli stanziamenti per l'infanzia sia a livello nazionale che locale.

Il Garante ha inoltre raccomandato alla Corte suprema e al Ministero della giustizia le seguenti misure: realizzare una formazione specifica sulle misure di protezione familiare, assicurare l'urgenza delle procedure giudiziarie laddove le decisioni riguardino l'infanzia e assicurare reti di istituzioni per un trattamento psicosociale delle persone violente.

Il Garante ha poi interpellato il Ministero dell'agricoltura rispetto alla protezione dei bambini dagli attacchi dei cani che risulta quasi sempre dalla violazione delle leggi riguardanti la custodia degli animali.

Rispetto al tema della protezione dei diritti dei bambini collocati in istituti sono state fatte una serie di raccomandazioni al Ministero della salute e degli Affari sociali, come pure al Ministero degli interni rispetto alla necessità di una migliore supervisione e formazione del personale anche attraverso la realizzazione di programmi antistress. Si è inoltre richiesta una maggiore cooperazione della polizia locale al fine di realizzare una migliore sorveglianza degli istituti (la necessità di tale misura è emersa a causa di alcuni incidenti verificatesi recentemente).

Infine, rispetto al tema della violenza domestica il Garante ha proposto alla città di Zagabria di includere nella strategia contro la violenza domestica il coinvolgimento di avvocati che offrano una rappresentanza legale gratuita in tutti i casi di violenza domestica.

Altre attività di promozione realizzate dall'Ufficio del garante sono state la costruzione di una nuova pagina web (www.pravobraniteljzadjecu.hr) e la registrazione e stampa della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia in Braille.

A livello di cooperazione con altri organismi nazionali il Garante ha preso parte a incontri e conferenze, come pure a tavoli di coordinamento sui diritti dell'infanzia, mentre a livello internazionale il Garante è membro della Rete ENOC (Rete europea dei garanti per l'infanzia) e ha partecipato a una serie di conferenze internazionali, tra cui le riunioni del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance.

A. Hebranga 4/
10000, Zagreb, Croatia
tel: +385 1 4929 669; fax: + 385 1 4921 277;
e-mail: info@dijete.hr
sito web: www.dijete.hr

Il Garante per l'infanzia a Malta

ISTITUZIONE

Il Garante per l'infanzia è un'istituzione statale indipendente creata grazie alla specifica legge sul Garante per l'infanzia approvata nel dicembre 2003. Sonia Camilleri, primo Garante per l'infanzia di Malta, è stata nominata dal Primo ministro nel dicembre 2003. Nonostante il Garante ricada da un punto di vista amministrativo sotto la giurisdizione del Ministero responsabile per l'infanzia, né il Parlamento né il Governo hanno il potere di dare istruzioni al Garante.

FUNZIONI

Il Garante per l'infanzia ha la funzione di promuovere e difendere i diritti e gli interessi dell'infanzia assicurando che questi siano tenuti nella dovuta considerazione da parte del Governo, delle autorità locali, di altri organismi pubblici e di organizzazioni volontarie. Promuove inoltre l'adeguamento della legislazione interna con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e con gli altri standard internazionali in materia.

Nello svolgimento delle sue funzioni il Garante pone inoltre particolare attenzione a:

- assicurare che ai bambini sia data l'opportunità di esprimere le proprie opinioni e che queste siano tenute nella dovuta considerazione;
- promuovere l'unità familiare e un adeguato supporto ai genitori nell'educazione dei figli;
- promuovere lo sviluppo della cura dei bambini collocati fuori famiglia in particolare attraverso l'affidamento e l'adozione;
- promuovere la protezione dei bambini dall'abuso o negligenza fisica o mentale, incluso l'abuso e lo sfruttamento sessuale;
- promuovere i più alti standard di salute e di servizi sociali per le donne durante la gravidanza incluso la protezione legale per i bambini sia prima che dopo la nascita;
- promuovere i più alti standard di salute, istruzione e servizi sociali per i bambini;
- promuovere i più alti standard di gioco e attività ricreative per i bambini;
- assicurare che tutte le possibili misure siano prese dalle autorità per prevenire e combattere la povertà e l'esclusione sociale dei bambini.

Nello svolgimento delle sue azioni il Garante si attiene ai seguenti principi generali:

- l'interesse superiore del bambino e della famiglia sono da considerarsi una considerazione preminente;
- tutti i bambini devono essere trattati con dignità, rispetto ed equità;
- i bambini disabili e provenienti da famiglie svantaggiate dovrebbero godere della stessa qualità di vita degli altri bambini;

- i bambini e le loro famiglie devono poter partecipare nelle decisioni che li riguardano nella definizione, programmazione e valutazione dei servizi;
- il Governo, le famiglie e le comunità condividono la responsabilità nella promozione dello sviluppo e del benessere dei bambini.

POTERI

Il Garante ha il potere di investigare, criticare e pubblicizzare le questioni rilevanti al fine di migliorare il benessere dei bambini e dei giovani. Ha inoltre il potere di investigare le denunce individuali e le violazioni dei diritti dei bambini. Tuttavia non ha il potere di revocare o rivedere atti amministrativi.

Il Garante è tenuto a presentare al Parlamento un rapporto annuale comprendente sia una relazione sulle attività svolte che un rapporto sulla condizione dell'infanzia nel Paese.

ATTIVITÀ

Dalla sua istituzione nel 2003, il Garante ha prestato particolare attenzione a far conoscere il proprio ruolo e attività attraverso la partecipazione a conferenze e eventi pubblici come pure attraverso la sua presenza nei media, sia nei giornali che in programmi televisivi e radiofonici.

Il Garante mantiene poi un contatto regolare con i bambini e i ragazzi anche attraverso la visita alle scuole e alle organizzazioni giovanili mentre i ragazzi stessi possono mettersi in contatto con il Garante attraverso il sito Internet o per posta o telefono.

Rispetto al ricevimento di denunce di casi individuali queste sono andate progressivamente aumentando passando da 82 casi nell'intero anno 2004 a 107 casi registrati dal gennaio al settembre 2005. Tali casi hanno riguardato le seguenti aree: abusi, ritardi nei procedimenti giudiziari, sicurezza sociale e abitazione, affidamenti, separazioni, istruzione, bullismo, operatori che lavorano con l'infanzia, procedure della polizia, i media, il fumo, i trasporti scolastici, la mancanza di spazi ricreativi, questioni legate alla disabilità.

Per quanto riguarda l'area della ricerca e delle raccomandazioni rispetto all'adozione di misure politiche, il Garante ha partecipato e fornito il proprio parere rispetto alle seguenti attività:

- il Piano nazionale sull'inclusione sociale;
- il regolamento sugli asili nido e i centri per la prima infanzia;
- le linee guida per la rappresentazione delle persone vulnerabili nelle trasmissioni televisive;
- la conferenza nazionale sull'immigrazione svoltasi nel 2005 per la parte relativa ai minori stranieri non accompagnati;
- il gruppo di lavoro interministeriale sull'uso di Internet da parte dei minori (che ha dato luogo a un progetto di ricerca e all'elaborazione di un questionario inviato a 5.000 bambini di 59 scuole);

- il gruppo di lavoro costituito insieme all'Autorità per le telecomunicazioni di Malta sulla qualità dei programmi per l'infanzia che ha elaborato apposite linee guida sull'argomento.

Una questione a cui il Garante ha prestato una particolare attenzione è stata poi quella dei ritardi nei procedimenti giudiziari, in particolare rispetto ai casi trattati dal tribunale per i minorenni, il tribunale penale e il tribunale per la famiglia.

Il Garante ha, inoltre, presentato al Parlamento una relazione sulla questione della fecondazione medicalmente assistita che non è ancora stata regolamentata per legge e che è stata seguita da un ampio dibattito pubblico.

Il Garante ha poi dato vita a una serie di progetti specifici tra cui la realizzazione di un concorso rivolto a bambini e ragazzi per la realizzazione del logo del Garante, volto anche a far conoscere le attività del Garante stesso e dei diritti dei bambini; la celebrazione della giornata dell'infanzia, attraverso attività di sensibilizzazione realizzate in particolare nelle scuole; il corso sui diritti dell'infanzia rivolto ai ragazzi dai 13 ai 16 anni e, infine, il progetto per la definizione di misure alternative per i ragazzi con comportamenti devianti per i quali al momento non sono disponibili nel Paese reali strutture di riabilitazione.

A livello internazionale il Garante è membro della Rete ENOC e ha partecipato a riunioni di organismi internazionali, tra cui il Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance.

469, St. Joseph High Road, Sta Venera HMR 18, Malta
tel: +356 2148 5180; fax: +356 2149 7999;
e-mail: sonia.camilleri@gov.mt, daniela.debono@gov.mt
sito web: www.tfal.org.mt

Esperienze in Italia

Progetto tutori

Soggetto titolare

Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, Regione Veneto, via Poerio, 34 – 30171 Mestre (VE), tel. 041-2795925, fax. 041-2795928, e-mail: pubblicotutoreminori@regione.veneto.it, sito web: <http://tutoreminori.regione.veneto.it>

Soggetto attuatore/gestore

Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori della Regione Veneto, in collaborazione con il Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli studi di Padova.

Responsabile del progetto: Chiara Drigo, collaboratrice dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori del Veneto, esperta in diritti umani, tel. 041-2795970, fax. 041-2795928, e-mail: chiara.drigo@regione.veneto.it

L'équipe per la consulenza è così composta: Chiara Drigo - referente del Progetto tutori; Francesca Rech - consulente legale; Liala Bon - consulente legale; Elena Toffali - esperta in diritti umani.

Soggetti coinvolti

- Assessorato e Direzione regionale ai servizi sociali
- Aziende sociosanitarie
- Conferenze dei sindaci
- Tribunale per i minorenni di Venezia
- Giudici tutelari presso i tribunali ordinari
- Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli studi di Padova

Budget

Circa 90.000 euro/anno

Sede di realizzazione delle attività

- Amministrazione, progettazione, coordinamento: Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori, Regione Veneto, via Poerio, 34 – 30171 Mestre (VE)
- Contabilità: Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università degli studi di Padova (sede Padova, via Anghinoni, 10 - Padova)
- Sedi dei corsi: sale messe a disposizione dalle aziende ULSS

DESCRIZIONE

Il tutore legale volontario del minore di età

Quando un minore è privo dei genitori (orfano, figlio di ignoti, minore dichiarato adottabile) o quando i genitori non possono esercitare la potestà per decisione dell'autorità giudiziaria o perché lontani (minori stranieri non accompagnati), la legge prevede che sia nominato un tutore che lo rappresenti legalmente. Nella

maggior parte dei casi la tutela viene attribuita a componenti della “famiglia allargata” diversi dai genitori (nonni, zii, ecc.). Ma vi sono casi in cui questa soluzione interna alla famiglia non può trovare attuazione, diventando inevitabile la scelta di un estraneo.

Il tutore legale volontario è una persona che si rende disponibile a esercitare questa funzione di rappresentanza legale del minore di età. Perciò il tutore volontario – scelto tra persone preparate e dotate della necessaria sensibilità – rappresenta un’importante risorsa che la società mette a disposizione dei minori meno fortunati e, nello stesso tempo, rappresenta una soluzione positiva per il passaggio da una figura meramente burocratica – rappresentata secondo la prassi da persone che ricoprono incarichi istituzionali (come il sindaco, l’assessore o il dirigente dei servizi sociali, i responsabili o i dirigenti di servizi della ULSS) – a un soggetto significativo nel percorso di protezione e cura del minore in difficoltà.

In linea con la *Convenzione di Strasburgo del 1996 sull’esercizio dei diritti del fanciullo* (ratificata dall’Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77) e in particolare con la figura di “rappresentante” in essa descritta, il tutore volontario si configura come una presenza “amicale” che, affiancando costantemente il minore nel suo percorso di tutela – più o meno lungo –, di concerto con gli altri soggetti coinvolti, lo aiuta nell’esercizio dei diritti che la legge nazionale e internazionale gli riconosce.

Una forma di tutela quindi che non è solo rappresentanza legale e gestione del patrimonio del minore, ma anche cura del minore e perciò azione concorrente nell’indirizzo educativo.

Il ruolo dell’Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori della Regione del Veneto

Fermo restando che l’atto di nomina del tutore è di competenza dell’autorità giudiziaria (giudice tutelare, ovvero tribunale per i minorenni, a seconda dei casi), nella Regione del Veneto il compito di «reperire, selezionare e preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori nominati», è attribuito per legge al Pubblico tutore dei minori (art. 2 lett. a, LR 9 agosto 1988, n. 42).

Il Pubblico tutore dei minori del Veneto ha avviato nel 2001 il *Progetto tutori*, un’esperienza originale a livello nazionale e internazionale sia per l’impostazione di metodo che per i risultati conseguiti.

Gli obiettivi principali del progetto sono i seguenti:

- creare una rete regionale di persone socialmente motivate, tecnicamente preparate e disponibili ad assumersi la tutela legale di un minore di età;
- garantire ai tutori nominati dall’autorità giudiziaria consulenza tecnica e aggiornamento formativo;
- monitorare l’attività dei tutori nominati, intervenendo con azioni di supporto e svolgendo una vigilanza indiretta sulle tutele aperte.

Il progetto è realizzato d’intesa con l’Assessorato e la Direzione regionale ai servizi sociali e accompagnato da protocolli di collaborazione con le aziende sociosanitarie e le conferenze dei sindaci nonché da protocolli di intesa con il Tribunale

per i minorenni di Venezia e i giudici tutelari presso i tribunali ordinari compresi nel distretto di Corte d'appello.

Per l'implementazione del progetto in tutto il territorio regionale, l'Ufficio si avvale della collaborazione di professionisti indicati dalle ULSS e dalle conferenze dei sindaci di tutta la Regione, che hanno seguito uno specifico percorso formativo per svolgere poi il ruolo di **referenti territoriali**.

Tali referenti collaborano con il Pubblico tutore nelle azioni di sensibilizzazione sulle problematiche della tutela minorile, di reclutamento e di formazione di persone disponibili a diventare tutori e di monitoraggio dei volontari nominati tutori.

Le azioni del Progetto tutori

L'Ufficio promuove l'organizzazione di corsi di **formazione** dei volontari e sovrintende alla loro realizzazione. I corsi si svolgono in sedi dislocate nel territorio regionale con riferimento principalmente agli ambiti delle aziende sociosanitarie, al fine di poter disporre di liste di aspiranti tutori articolate territorialmente, a garanzia della vicinanza del tutore al minore tutelato. I nominativi e le informazioni concernenti i tutori formati vengono inseriti in un'apposita **banca dati** gestita dal Pubblico tutore dei minori, il quale raccoglie le richieste dell'autorità giudiziaria e risponde fornendo l'indicazione del tutore più adatto nel caso specifico. La gestione centralizzata delle liste dei volontari permette, inoltre, di mantenere un monitoraggio sul fenomeno della tutela legale a livello regionale, promuovendo la diffusione delle buone prassi. Periodicamente vengono organizzati a livello territoriale degli incontri dei vari gruppi di tutori per **monitorare** la loro attività, fornire consulenza e aggiornamento formativo. Inoltre, presso l'Ufficio del pubblico tutore dei minori è operativa un'équipe per garantire ai tutori attivi sostegno, accompagnamento, orientamento e consulenza tecnica. Questa attività si esplica anche nei confronti dei professionisti dei servizi e delle comunità di accoglienza che necessitano di chiarimenti sulla tutela e sulle rispettive responsabilità.

DOCUMENTAZIONE

È previsto l'inserimento dei seguenti documenti nella sezione download del sito Internet <http://tutoreminori.regione.veneto.it>

- Il Pubblico tutore dei minori del Veneto. Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. L'istituzione, le funzioni, le attività (ottobre 2006).
- Vademetum per tutori volontari di minori d'età (seconda edizione 2005).
- Il Pubblico tutore dei minori del Veneto. Relazione sull'attività (edizione annuale).
- Programmi dei corsi di formazione per tutori volontari di minori di età e per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.
- La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto. Linee guida 2005 per i servizi sociali e sociosanitari.

INNOVAZIONE

Nel panorama della tutela legale dei minori di età, il tutore volontario costituisce un'innovazione sotto diversi punti di vista.

- *Istituzionale* perché sostituisce i tutori “obbligati” (sindaco, assessore, dirigente o funzionario ULSS,...) permettendo: di offrire al minore una tutela *ad personam*; di far fronte alla crescente richiesta di tutori (in particolare dovuta all'aumento dei minori stranieri non accompagnati e all'introduzione del divieto di nomina per i direttori e operatori delle strutture tutelati, art. 3 legge 149/2001); di evitare la sovrapposizione di ruoli (qualora il tutore appartenesse ai servizi territoriali di assistenza) in quanto chi dà assistenza non può rappresentare il minore.
- *Sociale* perché consolida l'idea che la tutela dei minori di età è un dovere delle istituzioni, ma anche una responsabilità di tutta la comunità. Il tutore volontario è uno strumento per accrescere la conoscenza e la coscienza della società civile sul tema della tutela dei minori di età.
- *Culturale* perché è portatore della cultura dei diritti dell'infanzia (Convenzione di New York, 1989), del principio del superiore interesse del minore, di un'idea di tutela umana, relazionale, incentrata sui bisogni del minore.

Il curatore speciale

In ottemperanza all'art. 2 della legge istitutiva dell'Ufficio che attribuisce al Pubblico tutore anche la competenza a formare e monitorare persone disponibili ad assumere la funzione di curatori di minori di età, è stata avviata una ricerca esplorativa sulla figura del rappresentante del minore o curatore speciale. In relazione ai risultati della ricerca e alle esigenze che emergeranno, sarà discussa con l'autorità giudiziaria e l'avvocatura, che si occupa di minori, l'opportunità di avviare in collaborazione un percorso regionale di formazione per curatori speciali, che potrebbe configurarsi come corso di perfezionamento universitario.

Il Progetto tutori e i minori stranieri non accompagnati

La figura del tutore legale risulta particolarmente rilevante nel caso dei minori stranieri non accompagnati. Sulla base dei risultati della ricerca promossa dal Pubblico tutore dei minori sulla condizione del minore straniero non accompagnato e sui percorsi giuridici, amministrativi e di presa in carico che lo interessano, sono stati messi a punto dei corsi di aggiornamento formativo per i tutori volontari allo scopo di fornire loro gli elementi utili per svolgere il ruolo di rappresentanti legali nel caso della tutela di un minore straniero, che richiede conoscenze tecniche e culturali specifiche. Il tutore, infatti, dovrà occuparsi della regolarizzazione del soggiorno del minore in Italia e, successivamente, del rinnovo del permesso rilasciato dalla questura. Inoltre, in questa tipologia di tutela, il rapporto con il minore, per lo più un adolescente alle soglie della maggiore età, è centrale. Al tutore spetta il compito di aiutare il ragazzo a tradurre il suo progetto di vita nel nuovo contesto in cui è inserito, facendo anche da tramite con il servizio sociale di riferimento.

Sindaci difensori dei bambini

Soggetto titolare

Comitato Italiano per l'UNICEF, referente Christoph Baker, via Palestro 68, 00185 Roma, tel. 06-4780927, fax 06-47809270, c.baker@unicef.it

Soggetti coinvolti

- Amministrazioni comunali
- Associazionismo
- Bambini e ragazzi
- Comitati provinciali per l'UNICEF
- Scuole

Sede di realizzazione delle attività

Su tutto il territorio nazionale

DESCRIZIONE

Il programma UNICEF *Sindaci difensori dei bambini* nasce nel 1991, a partire dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e dal Vertice mondiale sull'infanzia dei Capi di Stato e di governo del 1990. Il Comitato italiano per l'UNICEF propose di coinvolgere nella difesa dei diritti dei bambini il sindaco, la figura istituzionale che proprio per quel “condurre insieme” della sua etimologia può veicolare l'applicazione della Convenzione in tutti i settori della comunità locale di cui è massimo rappresentante. Al sindaco nominato difensore dei bambini, viene richiesto l'impegno a farsi garante dell'applicazione della Convenzione nel proprio Comune e a promuovere periodicamente un consiglio comunale aperto a tutta la cittadinanza per ascoltare i ragazzi e discutere le loro proposte per un Comune più “a misura di bambino”. Nel programma sono coinvolte anche le scuole locali con il compito di preparare i ragazzi al consiglio comunale e di promuovere l'esercizio, come sancisce la Convenzione, del loro diritto di partecipazione alla vita della comunità.

Il consiglio comunale aperto a tutta la cittadinanza è il punto centrale del programma e si svolge come una normale assise consiliare alla presenza del Sindaco, del presidente e degli assessori. Ai lavori partecipano i ragazzi e la comunità locale attraverso rappresentanti delle famiglie, della scuola, del mondo del lavoro, dell'associazionismo e degli altri settori che compongono la cittadinanza. In questo senso il consiglio comunale aperto offre l'occasione agli adulti della comunità di raccogliersi attorno ai ragazzi e di porsi all'ascolto di una componente sociale che prima della Convenzione sui diritti del fanciullo non aveva né voce, né titolo di partecipare e di esprimere la propria appartenenza alla città. I ragazzi si preparano al consiglio con l'aiuto degli insegnanti, approfondendo la storia, il significato e le regole dell'istituzione comunale e conducendo un'osservazione del territorio per vedere quanto questo risponda ai loro bisogni. Un territorio non soltanto limitato alle mu-

ra cittadine, ma aperto ai problemi e alle aspettative dell'infanzia e dell'adolescenza di tutti i Paesi affinché ogni ragazzo cresca, come la stessa Convenzione auspica, nel senso di appartenenza a una comunità internazionale. Le richieste dei ragazzi al sindaco e al consiglio comunale vengono presentate seguendo un criterio tematico a seconda che si riferiscano all'ambiente, al tempo libero, alla cultura, alla solidarietà internazionale. La delibera del consiglio comunale aperto viene poi inviata alle scuole e sarà a disposizione dei ragazzi e degli insegnanti che potranno commentarla e valutare gli impegni assunti dall'amministrazione. Attualmente sono oltre 500 i sindaci difensori in Italia, regolarmente impegnati in consultazioni con i ragazzi tramite i consigli comunali aperti.

In Italia, il progetto ha beneficiato del lancio da parte del Ministero dell'ambiente del progetto *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* nel 1997. Questo progetto ha avuto tre elementi portanti: 1) il centro di documentazione presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze; 2) il riconoscimento annuale alle città; 3) il forum internazionale sulle Città amiche dei bambini (gestito in collaborazione con il Comitato italiano per l'UNICEF, come da protocollo di intesa firmato nel 1997). A questo progetto hanno partecipato centinaia di Comuni italiani di tutte le dimensioni e in tutto il territorio. L'ultimo forum internazionale è stato organizzato nel 2000 a Firenze con una partecipazione di circa 600 rappresentanti di Comuni, associazioni, ONG, ecc.

A seguito dell'elaborazione da parte del Segretariato internazionale delle Città amiche dei bambini presso il Centro di ricerca Innocenti dell'UNICEF (www.child-friendlycities.org) del documento *Nove passi per costruire città amiche dei bambini* anche l'UNICEF Italia ha rivisitato la propria proposta. Al sindaco, che vuole essere nominato "difensore dell'infanzia", viene chiesto di impegnarsi sui "nove passi" e di convocare almeno una volta all'anno un consiglio comunale aperto ai ragazzi per discutere dello stato di avanzamento dell'iniziativa e per presentare i risultati già raggiunti. In un certo senso, la nomina va quindi riconfermata di anno in anno secondo l'impegno profuso o meno dall'amministrazione comunale. I "nove passi" sono i seguenti.

1. La partecipazione dei bambini: promuovere un coinvolgimento attivo dei bambini negli argomenti che li riguardano; ascoltare le loro opinioni e prenderle in considerazioni nei processi decisionali.
2. Un quadro legislativo amico dei bambini: che assicuri un riferimento legislativo, un quadro amministrativo e delle procedure che promuovano e proteggano costantemente i diritti di tutti i bambini.
3. Una strategia cittadina per i diritti dei bambini: sviluppare un strategia dettagliata e globale, o un'agenda per costruire una Città amica dei bambini, fondate sulla Convenzione.
4. Un settore per i diritti dell'infanzia o un meccanismo di coordinamento: sviluppare delle strutture permanenti del governo locale per assicurare un'attenzione prioritaria alla prospettiva dei bambini.
5. Una valutazione e un'analisi dell'impatto sull'infanzia: per assicurare che ci sia un processo sistematico per analizzare l'impatto sui bambini di leggi, politiche e prassi – prima durante e dopo l'attuazione.

6. Un budget dedicato all'infanzia: assicurare un impegno adeguato di risorse e un'analisi del budget per l'infanzia.
7. Un regolare rapporto sulla condizione dell'infanzia urbana: assicurare un monitoraggio e una raccolta di dati sufficienti sulla condizione dei bambini e dei loro diritti.
8. Far conoscere i diritti dei bambini: assicurare la conoscenza dei diritti dei bambini da parte di adulti e bambini.
9. Promozione indipendente per i bambini: sostenere le organizzazioni non governative e sviluppare delle istituzioni indipendenti sui diritti umani, un garante per l'infanzia o un commissario per i bambini, promuovere i diritti dei bambini.

DOCUMENTAZIONE

Al Comitato italiano per l'UNICEF possono essere richieste le seguenti pubblicazioni:

- UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, *La città con i bambini. Città amiche dell'infanzia in Italia*, Innocenti Insight, 2005;
- UNICEF Centro di Ricerca Innocenti, *Costruire città amiche delle bambine e dei bambini. Nove passi per l'azione*, opuscolo, 2005.

INNOVAZIONE

La costruzione di una Città amica dei bambini, corrisponde al processo di attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo realizzato dal governo locale. La finalità è di migliorare *ora* la vita dei bambini, riconoscendo e dando attuazione ai loro diritti – e quindi trasformarla per costruire delle comunità migliori per oggi e per il futuro.

Percorsi filmografici

Diritti... al cinema*

La scelta di articolare questo spazio solitamente dedicato a un percorso filmografico in maniera diversa dal passato deriva dalla volontà di rispettare quanto più possibile l'argomento di questo numero della rivista: il diritto a una corretta informazione di bambini e adolescenti. Ci sembrava giusto, infatti, aprire questo spazio a una sperimentazione che si rivolgesse proprio a quel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza i cui diritti vengono monitorati, analizzati, affermati in questa pubblicazione, cogliendo l'occasione offerta dal tema trattato: introdurre il diritto all'informazione presso i ragazzi attraverso quattro diverse "prospettive di lettura" cinematografiche che possano stimolare il formarsi di una maggiore consapevolezza delle proprie possibilità. Focalizzando l'attenzione su un numero ridotto di film per ognuno dei diritti fondamentali (analizzati complessivamente in brevi saggi e singolarmente attraverso le relative schede tratte dalla banca dati filmografica CAMeRA), fornendo una breve filmografia delle altre pellicole più pregnanti sull'argomento, una serie di spunti didattici e un questionario sui film scelti, abbiamo voluto offrire una serie di strumenti allo stesso tempo più agili, interconnessi e strutturati, adatti a un uso didattico e formativo. Le prospettive di lettura sul "diritto all'informazione" e sul "diritto all'utilizzo delle figure e delle strutture di riferimento" sono concepite per la scuola secondaria superiore, quelle relative al "diritto all'autodeterminazione" e al "diritto alla comunicazione come interscambio" per le scuole medie inferiori.

* Fabrizio Colamartino e Marco Dalla Gassa. Nello specifico, Fabrizio Colamartino è autore del paragrafo "Diritto all'informazione" e "Diritto ad avere figure e strutture di riferimento", mentre Marco Dalla Gassa è autore del paragrafo "Diritto all'autodeterminazione" e "Diritto alla comunicazione". Le schede filmografiche sono di: Ludovico Bonora (LB), Fabrizio Colamartino (FC), Marco Dalla Gassa (MDG) e Giampiero Frasca (GF).

DIRITTO ALL'INFORMAZIONE. ESSERE INFORMATI E POSITIVAMENTE MOTIVATI PER SCELTE E AZIONI CONSAPEVOLI

Il diritto

Artt. 17, 13, 6, 29 e 31 Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, 1989

I film scelti

Colpire al cuore, Gianni Amelio (Italia, 1982)

Figli – Hijos, Marco Bechis (Italia/Argentina, 2001)

Baba Mandela, Marco Milani (Italia/Kenia, 2002)

Una prospettiva di lettura

Ciò che caratterizza maggiormente alcune tra le più penetranti rappresentazioni cinematografiche dell'infanzia e dell'adolescenza è, probabilmente, la possibilità offerta dallo sguardo dei giovani protagonisti alla macchina da presa – e, ovviamente, alla visione dello spettatore – di aprirsi verso il mondo con ingenuità e senso di sorpresa in una sorta di rinnovata epifania della realtà. Occhi che indagano il mondo circostante con lo stesso smarrimento di chi affronta situazioni e circostanze le cui regole sono dettate da altri – gli adulti – che, immemori del proprio passato, orgogliosi delle proprie illusorie certezze, poco o niente sono disposti a condividere con il mondo infantile o adolescenziale.

Che si tratti di conoscere le proprie origini (*Io ballo da sola* di Bernardo Bertolucci) la storia del proprio Paese (*Il buio oltre la siepe* di Robert Mulligan), entrambe le dimensioni intrecciate (*Diario per i miei figli* di Marta Meszaros), famiglia, scuola, società spesso non riescono a rispondere in maniera efficace alle domande di bambini e adolescenti, costringendoli a darsi da soli delle risposte o, peggio, a rinunciare del tutto a interrogarsi sul senso della realtà che li circonda. Come è facilmente intuibile scorrendo i titoli appena elencati, il cinema sceglie quasi sempre di mettere in evidenza questa contraddizione quando tali istituzioni (famiglia, scuola, società) sono attraversate da crisi profonde e tendenze disgreganti, sottolineando come, proprio nei momenti di maggiore incertezza (quelli in cui chi è più giovane cerca delle risposte o, per lo meno, un momento di dialogo e confronto) venga meno la capacità di informare e motivare. Interpretare il presente, ricordare il passato, riflettere sul futuro diventano, così, una serie di urgenze tanto più forti quanto più incerte divengono le coordinate politiche, sociali, storiche al cui interno ci si muove.

Esemplare, proprio da questo punto di vista, è *Colpire al cuore*, uno dei primi film di Gianni Amelio, tra i pochissimi che siano riusciti ad analizzare i comportamenti sociali di quel periodo tragico della recente storia italiana che tutti conoscono con il nome di “anni di piombo”. Ciò che è interessante mettere in evidenza è la capacità del film di legare a filo doppio quelle componenti fondamentali nella vita adolescenziale (affettività, apprendimento, vita di relazione) in un gioco

intrecciato di reticenze e complicità che portano il giovane protagonista a compiere delle scelte apparentemente assurde. Emilio, figlio quindicenne di Dario, un docente universitario, è il classico esempio di adolescente che osserva attentamente la realtà che lo circonda ma ne è sostanzialmente escluso, si pone una serie di domande sulla reale natura dei rapporti tra le persone a lui più care ma non riesce a ottenere risposte. Sospetta che il padre sia il fiancheggiatore di un gruppo terroristico del quale fanno parte alcuni suoi ex allievi, soffre una muta gelosia nei confronti di quei giovani universitari con i quali il genitore si incontra e, di fronte all'atteggiamento sfuggente di Dario, cerca di scoprire una verità che, in realtà, elabora in solitudine come una sorta di ossessione. Paradossalmente, il muro di gomma contro cui si scontra Emilio non è frutto di un rude autoritarismo vecchio stampo, sordo alle richieste dei giovani: Dario è un intellettuale che ha sviluppato scetticismo nei confronti della società, ha deciso di non esprimere giudizi su di essa, e cerca fondamentalmente di proteggere suo figlio dal coinvolgimento troppo diretto con una realtà che ritiene pericolosa. Il risultato è un paradossale rovesciamento dei ruoli che vede un adolescente, sempre più perplesso di fronte a ciò che accade attorno alla sua famiglia, chiedere al padre di rispondere alle sue domande sotto forma di provocazioni (segue il padre e lo fotografa, va dalla polizia a deporre spontaneamente), magari assumendo una posizione autoritaria, e un genitore che, per non correre il rischio di sbagliare, rinuncia a ogni intervento chiarificatore e, più in generale, al proprio compito educativo. Di fronte all'incapacità di comunicare e all'assenza di risposte certe da parte di Dario (che incarna il doppio ruolo di padre e di maestro), nel vano tentativo di penetrare una realtà indecifrabile, Emilio si aggrappa illusoriamente alla presunta oggettività di ciò che vede e fissa attraverso la sua macchina fotografica, quasi a voler compensare con le immagini catturate dall'obiettivo (protesi del suo sguardo) un deficit sul piano della comunicazione verbale. Il nucleo familiare diviene, così, una sorta di modello in scala ridotta della società del tempo, albergando al suo interno delazioni, sospetti, reticenze, doppiezze che, proprio in quegli anni, divennero gli elementi caratterizzanti della vita, tanto privata quanto pubblica, di molti cittadini.

Nel film di Marco Bechis *Figli - Hijos* siamo ancora di fronte a dei genitori che decidono di tenere nascosta la realtà al proprio figlio anche se, in questo caso, non si tratta di una scelta dettata da principi morali o da ideali più o meno condivisibili, ma della necessità di occultare un passato mostruoso. Anche qui, come già per *Colpire al cuore*, lo sfondo storico-politico delle vicende è tutt'altro che neutro: Raul e Vittoria, una coppia di origini argentine che vive a Milano, hanno tenuto nascosto al figlio ventenne il loro passato di attivisti del regime militare che oppresse il loro Paese durante gli anni Settanta ma, soprattutto, il fatto che la sua vera madre era un desaparecido cui Javier (questo il nome del ragazzo) venne tolto appena nato. In questo caso è addirittura la stessa identità del protagonista a essere negata, "rifiutata" (nel senso letterale di ridotta a rifiuto, a scarto) dall'atteggiamento reticente dei genitori, trincerati dietro atteggiamenti che paiono ricalcare ora l'autoritarismo becero ora il paternalismo ipocrita del regime a cui avevano aderito. Il doloroso percorso che Javier compie (accompagnato da Rosa, una ra-

gazza che afferma di essere sua sorella) alla ricerca delle informazioni necessarie per ricostruire la propria identità affettiva e biologica lo porta ad acquisire una forte consapevolezza politica e sociale a partire dalla quale decide di allontanarsi dai genitori per riconoscersi in quella “famiglia” cui appartengono i parenti delle migliaia di desaparecidos argentini. È significativo che la scelta di abbandonare la famiglia “adottiva” sia dettata non dalla scoperta della propria reale identità (Javier e Rosa scoprono che, in realtà, non sono fratelli) ovvero da una serie di dati oggettivi che, nel corso del film, diventano sempre meno importanti, ma dall’acquisizione progressiva di una coscienza critica verso un periodo storico recente che riguarda da vicino tanto i due ragazzi quanto qualunque altro cittadino argentino. La metafora dello sguardo, quanto mai evidente nel film di Amelio, in questo caso opera a un livello più sottile ma non meno interessante. Javier ha vissuto per tutta la sua vita in una condizione di ignoranza sulle proprie reali origini, avvolto in una nebbia simile a quella nella quale è immersa la casa dei genitori: il suo è uno sguardo che nel corso del racconto si libera dai filtri della routine borghese cui s’era assuefatto per diventare penetrante e critico nei confronti della realtà, proprio come la macchina da presa che, nelle ultime sequenze si apre alla documentazione della realtà, quella di una vera manifestazione dell’associazione HIJOS fondata dai parenti di desaparecidos.

Se in *Colpire al cuore* lo sguardo del protagonista si rivolgeva sospettoso verso il presente e in *Figli - Hijos* guardava timoroso al proprio passato, con *Baba Mandela*, una docu-fiction di Marco Milani coprodotta da alcune associazioni no profit (Legambiente e AMREF), lo sguardo di Kevin, il piccolo keniano protagonista della pellicola, cerca di rivolgersi al futuro, quello del proprio Paese ma anche di tutto il pianeta Terra. Kevin è un vero e proprio testimone che, seguito dalla macchina da presa (e guidato dagli autori del film), prende in carico lo sguardo dello spettatore e lo porta in giro per il continente africano alla scoperta dei mali che lo affliggono. Lungo il suo cammino incontra uomini e donne ai quali rivolge domande su ciò che ha potuto osservare e che gli parlano con semplicità delle grandi difficoltà che quotidianamente sono costretti ad affrontare per sopravvivere: deforestazione, inquinamento, desertificazione, inondazioni, carestie, epidemie, migrazioni di massa, sono le cause e allo stesso tempo gli effetti di una catena di eventi catastrofici innescata dall’avanzare troppo brusco del progresso. È probabile che gli stessi problemi, riportati nelle pagine di un testo scolastico, per Kevin resterebbero dati puramente astratti rispetto alla difficile realtà vissuta quotidianamente dal ragazzino (quella degli *slum* di Nairobi) così come, documentati da un servizio giornalistico, per gli spettatori occidentali risulterebbero irrimediabilmente distanti rispetto a una condizione di vita privilegiata ma, allo stesso tempo, troppo facilmente data per scontata. *Baba Mandela*, dunque, si pone come obiettivo quello di informare i propri spettatori attraverso uno sguardo e un linguaggio il più possibile vicini a quelli dell’infanzia. Il film, certo, in alcuni passaggi si espone anche al rischio di banalizzazioni e ingenuità, proprio come chi cerca di riportare a una dimensione di essenzialità e linearità una serie di problematiche molto complesse. Un rischio che, tuttavia, vale la pena di correre, soprattutto quando è in gioco una posta alta come quella affrontata nel film.

Colpire al cuore

Milano, primi anni Ottanta. Emilio è un quindicenne figlio di una famiglia di intellettuali: il padre Dario, cinquantenne, insegna Lettere all'università, la madre è una traduttrice molto presa dal suo lavoro. Durante un week-end in campagna, Emilio conosce Sandro e Giulia, due ex allievi del padre, venuti a far visita al loro vecchio professore e a parlargli di qualcosa che il ragazzo non riesce a intuire. Pochi giorni dopo, però, tornando a casa in tram Emilio scopre che, nel corso di un attentato terroristico, Sandro è stato ucciso dalle forze dell'ordine. Sconvolto, decide di andare dai carabinieri per una deposizione spontanea, ottenendo come unico effetto quello di compromettere la posizione del padre. Di fronte al sospetto del figlio, Dario nega qualsiasi coinvolgimento nella vicenda, affermando di ignorare dove si trovi Giulia che, intanto, s'è resa irreperibile. Emilio, tuttavia, riesce a scoprire dove ha trovato rifugio la ragazza e, dopo averla pedinata, la sorprende mentre parla con Dario. A questo punto i rapporti tra padre e figlio precipitano: neanche una tardiva presa di coscienza di Dario delle proprie responsabilità di padre riuscirà a evitare che Emilio lo denunci alla polizia, provocando il suo arresto e quello di Giulia.

Quello di Emilio non è un personaggio molto simpatico: raffigurandolo come introverso, diffidente, misogino, testardo, intelligente fino ad apparire indisponente con le sue risposte caustiche, Amelio costruisce un modello di adolescente che vuole spaccare il mondo in due, che tenta di separare nettamente il bene dal male, senza ammettere la possibilità che esistano sfumature intermedie che si sottraggano al suo giudizio implacabile. Escluso dal mondo degli adulti cui, tuttavia, pare non voler appartenere, Emilio è un osservatore, una spia munita di macchina fotografica pronta a inchiodare alle proprie responsabilità i "grandi", arrivando a denunciarli. I giudizi di Emilio – e anche quelli dello spettatore, il cui sguardo è legato a quello del ragazzo – si basano, infatti, solo sulle apparenze, su una "realta" che restituisce la verità illusoriamente. Questa fede assoluta nel dato fenomenico, che non lascia spazio all'interpretazione, è l'unico strumento di cui si possa avvalere chi, come Emilio, ha un estremo bisogno di certezze che maschera una pur legittima insicurezza, esasperata da una situazione politica e sociale dai contorni quanto mai confusi quale era quella dei cosiddetti "anni di piombo". All'atteggiamento compromisso-rio di Dario, un intellettuale che fa del suo vivere continuamente in crisi con il mondo una sorta di stile di vita, Emilio oppone la richiesta, apparentemente paradossale per un adolescente, di un padre autoritario, giungendo fino al punto di cercare questa figura proprio in quello Stato cui coloro che gli stanno attorno guardano con diffidenza in un clima di generalizzato sospetto. Il ragazzo (piccolo "mostro" che preferisce denunciare il padre anziché vivere nell'incertezza) diviene il simbolo di quelle svolte autoritarie che spesso sono la risposta a un'eversione violenta di tanti regimi totalitari, che sanno di poter contare proprio su chi, come Emilio, rappresenta uno degli anelli più deboli della catena sociale.

È probabile che esista anche una componente edipica nel rapporto triangolare che si instaura tra Emilio, Giulia e Dario: il ragazzo, infatti, è disposto ad ammettere solo la possibilità che Dario abbia con la giovane terrorista (o presunta tale) un rapporto di tipo ideologico, escludendo la possibilità che il padre sia rimasto accanto a lei per dei motivi che hanno a che fare con la sfera dei sentimenti. Questa ipotesi è rafforzata dall'assenza di una vera e propria figura materna nella vita di Emilio.

lio: la madre, assorbita dal suo lavoro, è letteralmente sorda alle richieste d'aiuto del figlio (nelle poche inquadrature in cui appare, gli volge sempre le spalle e indossa delle cuffie che le impediscono di ascoltarlo).

Colpire al cuore è un film duro, pessimista, che non lascia illusioni allo spettatore sulla possibilità di colmare, razionalmente o con i sentimenti, la distanza tra due generazioni, quella dei cosiddetti "cattivi maestri" e quella dei figli costretti a scegliere di schierarsi con l'eversione violenta o con uno Stato impotente se non addirittura segretamente colluso con coloro che avrebbe dovuto combattere. Anche se non si tratta della cronaca di avvenimenti realmente accaduti – nel film c'è solo un fuggevole riferimento all'omicidio del giornalista Walter Tobagi – *Colpire al cuore* è sicuramente una delle rare pellicole italiane che sono riuscite ad affrontare, senza essere pesantemente retoriche o inutilmente didascaliche, il tema del terrorismo. (FC)

Figli - Hijos

Buenos Aires, 1977. Una giovane donna partorisce in un ospedale due gemelli, un maschio e una femmina: ad aiutare la puerpa c'è solo un'ostetrica cui la donna chiede di salvare uno dei due bambini. Tutto avviene velocemente: non appena pulito, il maschietto viene portato via da due uomini dai modi sbrigativi, la femminuccia, che è stata nascosta in una borsa, viene fatta uscire dall'ospedale furtivamente dall'ostetrica, la giovane donna, ancora stravolta dal parto, viene trascinata via di peso da due militari. Milano, 2000. Rosa, una ragazza argentina, rintraccia, dopo averlo a lungo cercato, quello che lei afferma essere il suo gemello, Javier, che vive in una lussuosa villa dell'hinterland con suo padre Raul, ex pilota dell'aviazione argentina e sua madre Vittoria. Il primo incontro con Rosa fa rinascere in Javier dei dubbi che da sempre nutre, magari inconsciamente, ovvero di non essere realmente figlio della coppia che lo ha allevato. Messi con le spalle al muro dal ragazzo Raul e Vittoria prima rifiutano di parlare dell'argomento, poi reagiscono in modo scomposto (lui diventa aggressivo, lei si chiude in un enigmatico silenzio), accrescendo i sospetti di Javier che, a quel punto, decide di seguire Rosa a Barcellona. Giunti nella città spagnola rintracciano la vecchia ostetrica che rivela loro di aver visto all'ospedale, proprio il giorno in cui nacque Rosa, Vittoria con un cuscino sotto il maglione a simulare la gravidanza e Raul portare via rapidamente un fagotto. L'esame del dna, tuttavia, smentisce ogni relazione di consanguineità tra i due ragazzi. Anche se, ormai, molto legato a Rosa dalle vicissitudini degli ultimi giorni, Javier decide di ritornare a Milano dai genitori e alla vita di sempre, salvo poi, un po' di tempo dopo, sparire improvvisamente. Ritroveremo il ragazzo a Buenos Aires, al fianco di Rosa, a una manifestazione dell'associazione *Hijos* che riunisce i parenti dei desaparecidos e persegue gli ex militari del regime.

Introduzione al film: la "lunga marcia" di un autore

Il rapporto del regista italo-cileno Marco Bechis con l'Argentina può essere rappresentato come un percorso di avvicinamento, lento ma costante, verso l'epicentro di un dramma contemporaneo, la dittatura militare che afflisse il Paese nella seconda metà degli anni Settanta e che produsse migliaia di *desaparecidos*. Un percorso vissuto dal regista direttamente sulla propria pelle (trasferitosi in Argentina nel 1977 Bechis fu sequestrato per quattro mesi in una delle prigioni clandestine del regime a Buenos Aires) e incominciato fin dal suo film di esordio, *Alambrado* che, pur ambientato in Patagonia e ricco di suggestioni distanti dalla realtà politica sudamericana del tempo, aveva per protagonisti due adolescenti (fratello e sorella)

schiacciati dal peso di una figura paterna oppressiva dalla quale tentavano inutilmente di affrancarsi, ostacolandosi a vicenda nei propri tentativi di abbandonare il pezzo di terra cui una maledizione del genitore sembrava tenerli inchiodati.

Questo schema (una realtà opprimente al cui interno ciascuno può soltanto provare, senza tuttavia riuscirvi, una fuga dalla propria sofferenza infliggendo dolore proprio a chi gli è più prossimo) poco più che adombrato in *Alambrado*, emerge con tutta la forza del film di impegno civile in *Garage Olimpo* nel quale è centrale il rapporto paradossale di interdipendenza tra vittime e carnefici (stavolta figure reali e non più metaforiche, proprio come la prigionia subita da Bechis nel 1977) nella cornice di una rappresentazione iperrealistica della violenta repressione attuata dalla dittatura. Infine, con *Figli - Hijos*, il regista approfondisce il discorso sugli anni bui delle dittature sudamericane, ma adottando una prospettiva diversa, più intima, apparentemente soffocata e, forse proprio per questo, più dolorosa. Si tratta di coloro che, nati durante il periodo della dittatura da coloro che erano detenuti nelle carceri politiche – i futuri *desaparecidos* – pagano le conseguenze di quel periodo di violenza molti anni dopo, in maniera altrettanto pesante. La sfida è quella di raccontare il dolore dei figli, riflesso (nel duplice senso di “differito nel tempo” e “speculare”) rispetto a quello dei genitori: allo stesso modo in cui gli aguzzini di *Garage Olimpo* negavano l’identità di questi ultimi attraverso la reclusione e le sevizie, i protagonisti di *Figli - Hijos* si trovano nella condizione di dover (rin)negare quella che credevano fosse la propria identità per tentare di recuperarne una reale attraverso un percorso doloroso.

Grazie a un sapiente impiego delle luci, a una cura maniacale per le inquadrature, a un uso espressivo degli spazi (gli interni, anonimi e inospitali, sono gli ambienti di elaborazione delle emozioni e dei sentimenti, gli esterni desolati e freddi sono i luoghi dello smarrimento e della perdita di se stessi) e persino delle condizioni atmosferiche (la nebbia di Milano, la luce fredda di Barcellona, la notte torrida di Buenos Aires), Bechis riesce a suggerire e a far emergere con grande sensibilità lo sgomento, i dubbi, l’ansia dei protagonisti, letteralmente sospesi in una condizione di in-coscienza. Il film passa, così, dalla prima sequenza in cui la nascita dei due gemelli è filmata attraverso uno stile narrativo visivamente molto forte (simile a quello di *Garage Olimpo*), teso a creare delle aspettative fittizie nello spettatore (si tratta del racconto della levatrice che, tuttavia, verrà in seguito smentito dall’analisi del DNA) a quelle ambientate nel presente, dal taglio più contemporaneo, volte a rappresentare la “normalità” della vita di Javier, immerso nella tranquillità borghese della sua famiglia, connotate, per questo, da riprese sfocate, così com’è indefinita la vita del ragazzo, ancora ignaro di quanto gli sta per accadere.

Il ruolo del minore e la sua rappresentazione: identità sospese

«Tu non sai chi sei»: con questa frase a metà strada tra l’ammonimento e l’accusa, talmente sibillina da apparire priva di senso, Rosa saluta Javier, colui che crede essere suo fratello, per lasciarlo avvolto in una nebbia che rende perfettamente lo stato d’animo del ragazzo, quello di chi si ritrova sospeso nel dubbio angosciante prodotto dal vedere messa in gioco la propria identità, le proprie certezze, tanto più se queste appaiono granitiche, come quelle prodotte da un ambiente borghese che, con la sicu-

rezza economica e i (presunti) valori morali che offre, è apparentemente impermeabile a influenze esterne che ne possano minare le basi. Il tema della “sospensione” della propria identità, del sentirsi in bilico su un baratro prodotto dell'improvvisa incapacità di riconoscersi in tutto ciò che solo fino a poco prima dava il senso alla vita tanto da apparire ovvio e scontato, va a informare, come accennato in precedenza, la costruzione del film: la nave con cui raggiungono Barcellona, la teleferica su cui Rosa e Javier salgono per attraversare la città, l'ospedale nel quale si recano per far analizzare il DNA, tutti luoghi connotati da ampie superfici a vetri che rendono ancor più palpabile il senso di incertezza e vulnerabilità, vengono trasformati attraverso un uso sapiente della macchina da presa, in spazi sospesi, letteralmente o metaforicamente, tra cielo e terra (si pensi anche all'hobby di Javier, il paracadutismo), tra cielo e mare. Tali immagini, oltre a essere metafore della condizione esistenziale dei due ragazzi, rimandano all'inquadratura che chiude la prima sequenza, quella ambientata nel 1977, una distesa d'acqua – l'oceano – ripresa da un aereo: migliaia furono gli oppositori gettati in mare (e, ovviamente, mai più ritrovati) dagli aerei militari.

Sono luoghi di transizione da una condizione di apparente sicurezza (anche Rosa vive nell'illusione di rimettere insieme almeno ciò che resta della sua presunta famiglia) a un'altra in cui, al posto delle certezze (quelle iniziali di Javier rispetto alla propria famiglia, quelle di Rosa rispetto a Javier) attestate da un certificato anagrafico o da un esame biologico deve sostituirsi una nuova coscienza, anche e soprattutto politica, raggiunta attraverso un percorso doloroso. Invano i due ragazzi vivono nell'illusione di poter colmare le proprie solitudini, i propri vuoti esistenziali con una nuova condizione, a entrambi ignota, ovvero passando dallo stato di “figli” a quella di fratelli, persino gemelli: in una delle sequenze più suggestive e toccanti del film Rosa e Javier giacciono seminudi nel letto della stanza d'albergo di Barcellona e vivono per un momento l'illusione di ri-conoscersi confrontando i propri corpi, individuando piccole ma significative somiglianze. È una delle tante false piste di cui è disseminato il racconto, utili per tenere lo spettatore in bilico (proprio come i protagonisti) e gudarlo verso un finale che è solo all'apparenza deludente, nel quale a dominare è, invece, un sentimento di consapevolezza accresciuta, non di banale soddisfazione delle proprie aspettative.

La condizione predisposta dai genitori attorno a Javier fatta di rituali borghesi ai quali fa da sfondo la villa di famiglia, lussuosa ma fredda (un altro ambiente connotato da ampie vetrate che, tuttavia, in questo caso sembrano avere la funzione di far sì che i genitori possano controllare i movimenti di Javier), scenario per una vita artificiale, priva di sorprese e possibili delusioni o disillusioni, contraffatta abilmente anche per mezzo di fotografie e ricordi che sembrano attestare un passato affettivo in realtà inesistente (si veda l'eccesso di coccole di Vittoria nei confronti del figlio), viene sì sconvolta dall'arrivo di Rosa, ma in un senso completamente diverso da quello che si sarebbe potuto supporre in principio. Paradossale contrappasso per i genitori di Javier che, quando sembrava che fosse ritornato una volta per tutte, vedono il figlio sparire da un momento all'altro, proprio come era apparso nella loro vita da un momento all'altro: quel figlio che reclamano appellandosi all'affetto che hanno saputo dare nel corso degli anni, e non – ovviamente – in base a motivi “biologici”, li abbandona per accedere a uno stato di consapevolezza superiore, ovvero

spostando i termini della questione su un piano diverso, più politico. Un piano “politico” nutrito, tuttavia, dal sentimento di appartenenza a una comunità di individui che, proprio a partire dalle tragiche vicende vissute dai loro veri parenti, hanno individuato nei valori democratici e civili da essi invano difesi e in quella triste stagione dittatoriale brutalmente conculcati, i propri “affetti” più importanti.

Riferimenti ad altre pellicole e spunti didattici: orfani tra memoria e storia

Sono tante le storie narrate dal cinema che hanno per protagonisti dei fratelli – o presunti tali – che si ritrovano a distanza di anni a confrontare i propri rispettivi vissuti (un esempio per tutti può essere *Cronaca familiare* di Valerio Zurlini); non mancano neanche alcuni film che raccontano il disagio dei figli adottivi nell'apprendere la propria reale condizione tenuta celata per anni dai genitori (*La regina degli scacchi* di Claudia Florio), anche se *Figli - Hijos* narra di un caso estremo, quello di un adolescente che scopre di essere figlio di coloro che ebbero un ruolo più o meno attivo nella persecuzione ed eliminazione fisica dei suoi genitori. La vicenda di Rosa e Javier, dunque, può essere facilmente accostata, all'interno di un percorso educativo che voglia analizzare e mettere in rapporto due temi come quelli della memoria e della storia, al film di Marta Meszaros *Diario per i miei figli* che narra la storia di un'orfana figlia di dissidenti politici sotto il regime comunista ungherese che, non senza difficoltà e sofferenze, comprende di dover tutelare nel proprio ricordo l'immagine dei genitori che la dittatura e lo scorrere del tempo vogliono cancellare. (FC)

Baba Mandela

Kevin è un bambino che vive in uno degli slum di Nairobi e che non si è mai allontanato dal suo luogo di origine. Viene scelto da una troupe cinematografica affinché faccia da testimone dei cambiamenti e dei problemi del suo Paese e, al termine del suo viaggio, scriva una lettera a Nelson Mandela per raccontargli tutto quello che vedrà in prima persona. Essendo analfabeta, durante il suo viaggio verrà accompagnato da un maestro che gli insegnnerà anche a leggere e a scrivere. La sua prima tappa è presso un centro di assistenza per disabili con handicap fisici e psicologici in seguito alle malattie diffuse in Africa: qui fa la conoscenza di un falegname zoppo che prepara stampelle che aiuteranno i bambini a camminare e giocattoli a incastro che svilupperanno le facoltà intellettive dei bambini con ritardi mentali. Sul percorso verso la foresta del monte Kenia, poi, incontra un guerriero Masai che gli racconta le tradizioni del suo popolo e gli parla del rischio che queste vadano perse a contatto con lo scriteriato e inarrestabile cammino del progresso. Arrivato alla foresta Kevin può finalmente correre e giocare in un ambiente completamente nuovo e apparentemente incontaminato; ben presto, tuttavia, sente il rumore delle segherie a nastro e si accorge che degli uomini stanno tagliando gli alberi causando la lenta distruzione della foresta. Gli effetti della deforestazione diventano ancora più evidenti nei suoi incontri successivi: prima si imbatte in un vecchio seduto al bordo di una strada che gli racconta quanto velocemente gli alberi stiano scomparendo; poi una donna gli spiega come sia necessario costruire delle barriere vegetali artificiali per limitare i danni delle inondazioni; in seguito si trova di fronte a un canyon invalidabile provocato dalla violenza del flusso d'acqua che non ha trovato sul proprio percorso alberi in grado di mitigare l'effetto; infine scopre che ci sono persone che vivono coltivando le terre lasciate libere dagli alberi fino a che il terreno non si impoverisce al punto da obbligarli a spostarsi altrove. Il viaggio si conclude presso il lago Vittoria,

dove un gruppo di pescatori gli raccomanda di dire a Mandela di fermare l'inquinamento delle acque da cui traggono sostentamento; qui Kevin visita un orfanotrofio di bambini che hanno perso i genitori a causa dell'AIDS. Tornato nella sua baraccopoli, Kevin ha imparato a scrivere: la sua lettera comincia con «Caro Mandela (Baba Mandela)».

Introduzione al film: la voce dei senza voce

Baba Mandela per le sue caratteristiche rientra nella categoria delle *docufiction*. Sono film che raccontano la realtà con uno sguardo e un taglio documentaristico ma che partono da uno spunto narrativo di invenzione. In realtà niente ci dice che la storia del viaggio del bambino sia completamente inventata e semplicemente un espediente. In fondo il bambino si chiama Kevin anche nella realtà e il viaggio, da piccolo "attore", lo ha compiuto effettivamente. Ecco, allora, che di fronte a una commistione inestricabile di realtà e finzione che, lontana dal voler essere oggettiva o realistica e dalla pretesa di un punto di vista universale, cerca di dare nuova vita a un genere che, a causa della sovraesposizione (soprattutto televisiva), rischia di perdere l'attenzione che i temi trattati meriterebbero. In questo caso l'opera è commissionata da due associazioni no profit che lavorano da anni per la salvaguardia del patrimonio ambientale (Legambiente) e per la sensibilizzazione del mondo nei confronti delle tante emergenze del continente africano (AMREF).

Il film di Riccardo Milani marcia dunque idealmente su due binari paralleli: da un lato viene mostrato lo sfruttamento insostenibile delle risorse forestali e si spiega come l'abbattimento degli alberi provochi una serie di reazioni a catena che danneggiano e mettono a repentaglio il sostentamento e la vita di milioni di persone; sull'altro versante si mettono in evidenza gli effetti delle malattie maggiormente diffuse nel continente, lasciando sottinteso il messaggio che forse basterebbe impegnarsi in una seria ed efficace politica di potenziamento delle strutture sanitarie per evitare decessi numerosi e costi sociali insostenibili. Il punto di vista scelto è quello di un bambino che si accosti, tra lo stupore e l'ingenuità, per la prima volta a problematiche di questa entità. Il linguaggio di questo film diventa allora molto semplice, essenziale nel cercare di ottimizzare il potenziale divulgativo. Il dialogo continuo tra il "micro" e il "macro", tra il bambino e uno dei massimi responsabili della politica mondiale, diventa un'ardita metafora dell'urgenza e dell'importanza dei temi trattati e della necessità, come sembra suggerire la visione, che ognuno faccia la sua piccola parte. Il tentativo rischia di sconfinare nella demagogia o nella banalizzazione in particolare nella lettura finale della lettera indirizzata a Nelson Mandela, ma ha il merito di chiamare in causa gli organismi internazionali e di richiamare l'attenzione su una serie di temi di sempre più scottante attualità.

Il ruolo del minore e la sua rappresentazione: il mondo visto dal basso

Kevin, unico protagonista del film, è chiamato a essere un testimone oculare. A lui, un bambino di circa dieci anni che non ha mai avuto la possibilità di uscire dal proprio ambiente, viene offerto un ruolo di estrema responsabilità: farsi portavoce dei tanti oppressi del continente africano presso le più alte autorità mondiali. Kevin comprende a pieno l'importanza del suo viaggio e si impegna tutte le sere per acquisire gli strumenti che gli consentiranno di raccontare la sua esperienza: eccolo alla luce di una lampada scrivere instancabilmente su un piccolo quaderno il suo

nome. Lo stesso entusiasmo e la stessa curiosità lo guidano anche nell'incontro con le realtà e le persone più diverse. Le sue domande rispecchiano a pieno lo stupore e l'ingenuità tipicamente infantile nei confronti del mondo. Inoltre Kevin sembra quasi ignorare che egli stesso fa parte degli oppressi che va conoscendo nel suo viaggio, e le sequenze ce lo mostrano mentre percorre le strade dello slum in cui vive, tra i rifiuti, le fogne a cielo aperto e le case fatte di fango e lamiera. Non è certo un bambino privilegiato, ed è proprio perché conosce bene la miseria e l'emarginazione che gli è così facile entrare in empatia con gli altri emarginati.

Nonostante tutto, Kevin rimane comunque un bambino come tutti gli altri, con la stessa voglia di giocare e la stessa passione per la musica, ed è proprio per questo che anche ai suoi occhi è evidente il contrasto stridente tra l'ordine naturale delle cose e i danni provocati dall'intervento dell'uomo. E per lui, che conosce così bene la sofferenza, forse molto meglio di come ognuno di noi potrà mai comprendere, non c'è bisogno di molte parole per capire tutti gli effetti delle malattie come l'AIDS o la malaria su tantissimi suoi coetanei. Anche la sequenza dell'incontro tra Kevin e la bambina orfana è giocata sull'essenzialità degli sguardi e delle poche parole che si scambiano, in cui tra l'altro è proprio l'orfana a leggere per entrambi una favola visto che Kevin è ancora incerto. E dove la memoria non basta, ecco che vengono in aiuto gli oggetti, quasi dei giocattoli del ricordo. Ogni esperienza dona a Kevin un oggetto (un braccialetto, una pietra, un burattino di stracci...) con cui lui può giocare riconducendo a sé i volti delle persone e le loro storie. Ritornato nella sua casa, quel luogo di impressionante miseria che Kevin ha imparato, con l'abitudine, a considerare familiare e accogliente, è l'ora per compiere una delle prime e più importanti operazioni della vita adulta: interpretare il proprio vissuto e rielaborarlo per darne una rappresentazione personale. La lettera a Mandela, nella sua estrema semplicità di linguaggio, nasconde tra le frasi naïf una carica di vitalità e di verità. È la realtà raccontata come solo un bambino può fare, senza filtro e in tutta la sua disarmante evidenza. Scritta la lettera, portato a termine il suo compito, forse troppo importante per essere compreso fino in fondo, Kevin torna a giocare e a ballare proprio come farebbe qualunque altro bambino dopo aver risolto un problema di matematica. Ecco un'altra lezione fondamentale dell'infanzia: che nessuno si senta così importante da tenersi fuori dalla realtà.

Riferimenti ad altre pellicole e spunti didattici

Grazie al suo linguaggio molto semplice *Baba Mandela* può essere utilizzato per introdurre i temi trattati anche nelle scuole elementari. Ai più piccoli è offerta la possibilità di immedesimarsi nel racconto e gli insegnanti possono quindi facilmente approfondire temi piuttosto complessi come i numerosi e diversi problemi del continente africano. Il fatto poi che venga utilizzata una commistione tra documentario e fiction può essere lo spunto per un confronto tra i vari tipi di audiovisivo e sulle possibilità del cinema di descrivere la realtà utilizzando un punto di vista oggettivo o soggettivo. Per un approfondimento sui problemi dell'infanzia alle varie latitudini del pianeta si consiglia la visione di *Il tempo dei cavalli ubriachi* di Bahman Ghobadi sul lavoro minorile in Iraq, *Central do Brasil* di Walter Salles sui bambini abbandonati del Brasile e *Cose di questo mondo* di Michael Winterbottom sui minori clandestini. (LB)

Altre visioni

- *Il buio oltre la siepe*, Robert Mulligan (USA, 1962)*
- *Gli anni in tasca*, François Truffaut (Francia, 1976)*
- *Diario per i miei figli*, Marta Meszaros (Ungheria, 1984)*
- *L'attimo fuggente*, Peter Weir (USA, 1989)*
- *L'uomo senza volto*, Mel Gibson (USA, 1993)*
- *Io ballo da sola*, Bernardo Bertolucci (Italia/Francia/Gran Bretagna, 1996)*
- *American History X*, Tony Kaye (USA, 1998)*
- *Del perduto amore*, Michele Placido (Italia, 1998)*
- *Pleasantville*, Gary Ross (USA, 1998)*
- *The Truman Show*, Peter Weir (USA, 1998)
- *Balzac e la piccola sarta cinese*, Dai Sijie (Francia/Cina, 2002)*
- *Un film parlato*, Manoel De Oliveira (Portogallo/Francia/Italia, 2004)*
- *The Village*, M. Night Shyamalan (USA, 2004)*

I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocency Library; la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web www.minori.it

Percorsi didattici

- **Gli strumenti del comunicare.** Nei tre film analizzati emerge in maniera molto diversa ma ugualmente significativa l'esigenza, soprattutto per chi è più giovane, di essere informato sulla società in cui vive, ovvero sui fatti di cronaca che ne segnano il presente, sugli eventi storici che ne hanno determinato il passato, sulle scelte (specie in ambito geopolitico e ambientale) che ne decideranno il futuro. A partire da questa riflessione è possibile confrontarsi (attraverso una discussione libera ma anche con ricerche "sul campo") su quali siano i mezzi più adatti per acquisire informazioni nei vari ambiti ora elencati: Internet, stampa quotidiana e periodica, biblioteche e archivi sono strumenti intercambiabili e comunque validi per ogni tipo di ricerca oppure conservano ancora una loro specificità?
- **Padri, figli e tabù.** In *Colpire al cuore*, ambientato durante i cosiddetti "anni di piombo", Dario (il padre) nasconde la verità a Emilio probabilmente nel tentativo di difenderlo da una realtà che ritiene troppo dolorosa per un adolescente. Partendo da questo spunto è possibile analizzare se esistano ancora nella nostra società degli argomenti di attualità considerati tabù o, comunque, tematiche delle quali si evita di parlare con i più giovani per tutelarli. Nel caso la risposta fosse positiva, quali sono le ragioni di queste censure? Sono condivisibili oppure no?
- **Identità multiple.** Nei tre film emerge con forza il tema del formarsi dell'identità in relazione a quello dell'informazione: ogni personaggio cerca strenuamente di comprendere il mondo che lo circonda per capire se stesso e attuare delle scelte. Di che genere di identità si tratta in ciascuno dei film? Partendo da queste suggestioni è possibile interrogarsi sui vari tipi di identità (storica, sociale, biologica, affettiva, antropologica, politica, ecc.) e, soprattutto, tenta-

re di capire se esse sono nettamente distinguibili o non siano sovrapposte nell'esperienza di ognuno?

Questionario

- I personaggi dei tre film tentano di acquisire le informazioni che cercano in modi diversi (domande dirette agli altri personaggi, osservazione dei comportamenti altrui) o attraverso vari mezzi di comunicazione (televisione, giornali, Internet, ecc.). Quale, secondo te, si rivela il più efficace per ottenere informazioni attendibili?
- L'atteggiamento di Dario (il padre di *Colpire al cuore*) nei confronti del figlio è di grande tolleranza e liberalità, mai di imposizione o supponenza. Malgrado (anzi forse proprio a causa di) questo comportamento, Emilio non lo riconosce in quanto padre e/o maestro. Secondo voi cosa cerca Emilio in suo padre? Quali sono le motivazioni del suo comportamento? In che modo avrebbe dovuto agire Dario per conquistare la fiducia del figlio?
- Nel corso del film spesso vediamo Emilio munito di una macchina fotografica. Che uso fa dell'apparecchio? Secondo voi che cosa rappresenta per il ragazzo l'atto del fotografare gli altri? Che valore hanno le immagini fotografiche (non solo quelle scattate da Emilio) all'interno del film?
- In *Figli - Hijos* emerge con forza la questione della memoria storica di un popolo e di quelli che si possono definire i “buchi neri della storia”, pagine oscure e tremende che la società tende a rimuovere. Secondo te esistono anche nella storia del nostro Paese degli eventi o degli episodi, più o meno recenti, rimossi dalla memoria storica e dei quali non si parla?
- Descrivete le differenze tra le immagini dell'ultima sequenza – quelle della manifestazione per le strade di Buenos Aires – e quelle del resto del film. Sapreste motivare il perché di questa scelta così radicale? Che valore si può attribuire ai due tipi di immagini, soprattutto a quelle che precedono i titoli di coda?
- Nei primi due film (*Colpire al cuore* e *Figli - Hijos*) i comportamenti opposti dei due padri (uno liberale, l'altro autoritario) sortiscono sostanzialmente lo stesso effetto, ovvero una delegittimazione e un disconoscimento della propria figura da parte dei figli. Mettendo da parte l'eccezionalità degli eventi narrati, ritieni siano preferibili dei genitori che sappiano dare sempre delle risposte certe oppure che aiutino i figli a porsi le giuste domande?
- Kevin, il piccolo protagonista di *Baba Mandela*, nel corso del suo viaggio viene in contatto con una serie di problemi che affliggono il suo Paese. Sapreste individuare quali sono questi problemi? Ne avevi mai sentito parlare prima? E se sì, il documentario ti ha aiutato a comprenderli meglio?
- *Baba Mandela* è un film che tenta di dimostrare che i problemi ambientali documentati sono solo apparentemente distanti tra loro ma, in realtà, strettamente collegati. Quali sono gli snodi narrativi attraverso i quali, nel corso del racconto, vengono concatenati i diversi eventi?
- Nel corso del suo viaggio Kevin riceve da coloro che incontra una serie di oggetti. Sapreste elencarli e riflettere sulla loro funzione all'interno del film? Che relazione hanno questi oggetti con la lettera scritta da Kevin al termine del film?

DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE. MINORI CHE SCELGONO IL LORO DESTINO CONSAPEVOLMENTE

Il diritto

Artt. 12.1, 13 e 14 Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989;

Art. 1 Carta delle Nazioni unite, 1945;

Art. 12 Patto internazionale sui diritti civili e politici, 1966.

I film scelti

Un ragazzo di Calabria, Luigi Comencini (Italia, 1987)

La frattura del miocardio (*La fracture du myocarde*), Jacques Fansten (Francia, 1990)

Lo specchio (*Aineh*), Jafar Panahi (Iran, 1997)

Una prospettiva di lettura

I percorsi di autodeterminazione dei minori nel cinema transitano, solitamente, su strade molto battute, affidandosi cioè a espediti narrativi e cinematografici molto consolidati: il viaggio come luogo di formazione di una coscienza, come spazio fisico, esperienziale e metaforico di rinascita (ad esempio *Stand by me - il ricordo di un'estate*), come occasione per acquisire un'identità coerente con i propri valori e i propri sogni, come brusco risveglio da una ovattata e viziata esistenza; il rito di iniziazione, passaggio simbolico dall'età adolescenziale a quella adulta che si officia tanto nelle società tradizionali quanto in quelle ipertecnologiche; la ribellione più o meno violenta, sintomo del desiderio di modificare i connotati della società e di vivere forme di protagonismo civile (*I cento passi*, *Zero in condotta*); i processi di emarginazione come forma dolorosa di acquisizione di una diversità spesso non voluta, ma altrettanto inevitabilmente accolta come valore positivo (*Basta guardare il cielo*); la realizzazione di un talento come strumento di emancipazione e di libertà (*Billy Elliot, Sognando Beckham*). Per ragioni di carattere essenzialmente narrativo il cinema trasforma quelli che nella realtà sono processi dalla gestazione lenta, a volte ambigua e incerta, in situazioni sintomatiche e, insieme, assiomatiche. Per assegnare alla parabola narrata significati universali e facilmente decodificabili, in molti film il desiderio di autodeterminazione emerge come risposta a un trauma che giunge dall'esterno, dalla famiglia, dal gruppo di pari, dalle istituzioni, e più raramente come esigenza individuale e interiore. Non a caso, sono numerose le pellicole "generazionali" che mettono in scena un mondo adulto impegnato a imporre comportamenti e stili di vita, direzioni di crescita prestabilite, integrazioni più o meno forzate e un mondo dei giovani costretto a scegliere la propria strada "per reazione", per spirito di rivalsa, per testarda decisione di andare controcorrente. In altre parole, molti ragazzi cinematografici sono spinti a cercare se stessi essenzialmente per evadere da un controllo sociale che generalmente non si può eludere. Partendo da questa prospettiva di lettura, abbiamo deciso di scegliere, tra i tanti possibili, tre film che non solo illustrano il diritto dei più piccoli all'autodeterminazione, ma che mostrano come il mondo dei più grandi cerchi di (e spesso riesca a)

limitare gli spazi di tale processo, dettarne i tempi, individuarne i confini, gestirne le modalità.

Partiamo da un piccolo ma illuminante film iraniano: *Lo specchio* di Jafar Panahi. È la storia di Mina, una ragazzina di otto anni che dopo aver atteso invano l'arrivo della madre all'uscita della scuola, cerca di tornare a casa da sola prima a piedi, poi chiedendo un passaggio in motorino a un signore, infine salendo su un autobus. L'esile filo narrativo viene spezzato improvvisamente quando la bambina dichiara di essersi stancata di fare l'attrice del film e di voler veramente tornare a casa. Scappata dal set cinematografico, Mina (il suo vero nome anche nella realtà) viene pedinata dal regista e dall'operatore che registrano, in campo lungo, i suoi sforzi per trovare la via del ritorno. Oltre a tutta una serie di riflessioni metacinematografiche relative al presunto statuto realista del film, *Lo specchio* è affascinante perché rivela quanto sia difficile per un minore sfuggire a una logica di crescita già impostata da altri: qualsiasi decisione o presa di posizione che sembra autonoma, altro non è che una forma di protagonismo non originale, perché già sperimentato mille altre volte da mille altre persone, eppure sempre essenziale e necessario. Mina vuole andare a casa sia quando recita nel film (allegoria di una società che spinge i più piccoli ad avere un "ruolo" ben prestabilito), sia quando rifiuta la logica del "burattino" e sceglie autonomamente di scappare. Cambia la distanza della macchina da presa (lo sguardo adulto) dalla protagonista, ma non le prove che la bambina deve superare per arrivare fin sull'uscio di casa. Panahi, tuttavia, non perde la fiducia nelle possibilità del singolo, permettendosi un finale "dispettoso": Mina, una volta tornata dai genitori, dopo aver più volte rifiutato l'invito del regista a tornare sul set, gli chiude la porta di casa in faccia. Come se esistesse, comunque, uno spazio personale che nessun altro individuo può violare e influenzare.

Ne *La frattura del miocardio*, commedia leggera e intelligente di Jacques Fansten, è un intero gruppo di amici che si raccoglie intorno a un compagno di classe che ha appena assistito alla morte della madre. Per evitare di finire in orfanotrofio, Martin e i suoi compagni decidono di tenere gli adulti all'oscuro del decesso, organizzando una sorta di funerale per rendere omaggio alla salma, inventando scuse e menzogne per fingere una qualche forma di normalità familiare. Nel poco tempo in cui i compagni di classe si rendono protagonisti di un'organizzata e partecipata simulazione – ben presto gli insegnanti si accorgono dello stato d'animo di Martin – essi vogliono attestare il proprio diritto a costituire forme di aggregazioni sociali alternative a quelle già istituite dagli adulti (l'orfanotrofio). Una forma-famiglia libera da leggi e da condizionamenti, costruita attorno a un sistema di comunicazione paritario e condiviso, ben rappresentata, a livello di stile, da una forma-film primitiva, dilettantesca, infantile (si veda la fotografia sgranata, la messa in scena povera, l'alfabeto cinematografico semplificato), eppure estremamente efficace. Anche in questo caso, nonostante tutto, il mondo degli adulti prende il sopravvento e impone al piccolo Martin il trasferimento in un istituto per minori. Saranno ancora una volta i compagni di classe, attivi e attenti nel non lasciare mai solo il protagonista, a consentirgli di superare quest'importante e delicato passaggio esistenziale senza sentirsi abbandonato.

Il terzo film scelto, invece, si muove lungo un itinerario di crescita più comune, eppure altrettanto illuminante per comprendere il conflitto che si impone tra desideri di autodeterminazione dei più piccoli e confini sociali determinati dagli adulti. La trama scelta da Luigi Comencini per il suo *Il ragazzo di Calabria* assomiglia a quella di molti altri film, sportivi e non, che descrivono come nasce e si sviluppa un talento, una predisposizione, una capacità speciale. A differenza di altri colleghi, il cineasta milanese evita di aggiungere pathos al percorso di emancipazione del protagonista. Mimi è un ragazzo che ama correre e che vuole diventare maratoneta sia per reazione all'ottusità della famiglia (il padre lo vorrebbe vedere dietro i banchi di scuola) sia come risposta a un ambiente ancora troppo retrogrado (nella Calabria degli anni Sessanta non si concepisce il podismo come attività professionistica). Tuttavia le sue aspirazioni nascono prima di tutto da esigenze intime, dal piacere del movimento, dalla sensazione di libertà provata, dal desiderio di semplice e naturale espressione del sé. A ben vedere, le aspettative “per interposta persona” dei grandi non sono prive di logica: il padre, custode di un manicomio, vorrebbe che Mimi studiasse per guadagnare una certa rispettabilità sociale e avverare un futuro di agiatezza economica; Felice, il suo allenatore zoppo, vorrebbe che Mimi sapesse valorizzare una capacità fisica a lui preclusa dall'handicap. Anche lo sport più individuale ed economico possibile, più vicino alla terra e al nostro passato ancestrale (ben rappresentato dal suo correre a piedi scalzi), subisce i dettami di un convitato di pietra – la comunità – sempre presente anche quando si corre da soli. La maggior colpa di Mimi è proprio quella di aver scelto una forma di emancipazione anti-sociale, non incassabile dalla mentalità del paese. Solo la vittoria ai giochi della gioventù spazza il campo da illazioni, malelingue paesane, incertezze paterne; tuttavia ciò avviene non perché Mimi è arrivato primo, ma perché è stato ripreso dalla televisione (strumento principe di rappresentazione sociale) e mostrato in tutta la penisola.

Un ragazzo di Calabria

Calabria 1960. Mimi è un ragazzino che preferisce correre invece di andare a scuola o a lavorare nei campi. Ma il padre, uomo povero, guardiano di un manicomio, costretto a un lavoro così umile perché ignorante e inadatto ad altri mestieri, vuole a tutti i costi che il figlio studi, per imparare una professione. Mimi ha invece una passione sviluppata per il podismo, aiutato e incoraggiato dalla madre e da Felice, lo zoppo che guida la corriera del paese e che lo aiuta ad allenarsi. Mimi adora Abele Bikiki, etiope che vince le olimpiadi a Roma, e proprio come il suo eroe corre scalzo, di nascosto dal genitore che non ne vuole sapere di questa sua strana passione. Quest'ultimo fa di tutto per impedire al ragazzo di correre: lo picchia sulle gambe, lo rinchiede in una stanza del manicomio, lo manda a lavorare a una cordiera. Ma niente sembra fermarlo. Grazie alla propria carità, egli viene selezionato per i giochi della gioventù che si svolgono a Roma. La vittoria nei giochi, contro ragazzi provenienti da tutta Italia, convincerà anche il padre sulle capacità di Mimi.

Mimi taglia il traguardo per primo facendo appena in tempo ad alzare un braccio, poi si ferma a riprendere fiato. La macchina da presa corre a inquadrare gli altri corridori, la madre (appena per qualche secondo), poi il padre e Felice in una posa di appena accennato affetto, ritorna infine sul ragazzo. Subito dopo, i titoli di

coda. Il film finisce così. Nella gara precedente, quella che permetterà a Mimì di qualificarsi per la finale di Roma, la cinepresa di Comencini si ferma a 100 metri dal traguardo. Troppo lontana dal centro dell'azione per capire se il ragazzo è riuscito a vincere oppure no. Solo quando Felice esulterà, capiremo che Mimì si è qualificato grazie al terzo posto finale. Anche qualche giorno prima Mimì aveva corso, vincendo, una corsa campestre, ma non aveva potuto ritirare il premio (e festeggiare), perché non iscritto a nessuna società sportiva. Nella prima competizione, il ragazzo invece aveva perso, costretto al ritiro per la troppa fatica e per il sangue di naso.

La breve descrizione delle scene delle gare segnala il connotato principale del film: l'assenza di pathos agonistico. Quante pellicole americane in cui si raccontano storie di sport hanno sommerso i nostri (tele)schermi? Quante gare finite al fotofinish con inevitabile vittoria del "nostro eroe"? Quanti *ralenti* utilizzati per protrarre il più possibile nel tempo l'attimo fuggente della vittoria? Quanti "buoni" sentimenti veicolati da questi trionfi (la sconfitta del cattivo, l'affrancamento da qualche costrizione, la salvezza legata al successo)? Quanti tifosi sugli spalti a tifare a favore o contro l'eroe di turno? Quanti esaltanti festeggiamenti nel dopo gara, con abbracci, pianti, lacrime di gioia? In *Un ragazzo di Calabria* non c'è nulla di tutto ciò. Mimì vince, ma quasi non festeggia, in uno stadio deserto dove ci sono solo pochi genitori. Comencini si fa quasi distrarre da altro, non si sofferma poi troppo sulla vittoria del ragazzo, non usa *ralenti*, va a cercare, con l'occhio della macchina da presa, le espressioni quasi sorprese degli altri ragazzi o del padre che davanti alla televisione non crede a quanto successo.

La novità stilistica rispetto alle regole del genere (la contrazione del pathos, appunto) introduce un altro elemento significativo: Mimì corre per passione e non per una particolare rivendicazione. Non cerca un'ascesa sociale, anche se in cuor suo spera di conquistare la bella e ricca Grisolinda, né vuole sopraffare l'avversario. A lui basta vincere in modo che il padre non gli vietì più di correre. La sua corsa (simboleggiata dal togliersi continuo delle scarpe) è invece un ritorno alla natura. Sono gli adulti a vedere nel ragazzo una proiezione dei loro desideri. Felice, lo "sciancato", uomo solo e escluso dalla comunità per il suo handicap, vede in Mimì le proprie gambe guarite e il coraggio di andarsene via dal paese (coraggio che lui non possiede); il padre di Mimì vede nel ragazzo la possibilità di una crescita intellettuale a lui preclusa, e perciò lo costringe a studiare. La contrapposizione ignoranza-pazzia e cultura-normalità si fa prevalente per tutto il film, tanto che il padre legge nella corsa del figlio un affaticamento della mente e il rischio conseguente di diventare "pazzo" e, per dargli una lezione, lo rinchiude nottetempo nel manicomio dove lavora.

Preciso e delicato nel tratteggiare l'età adolescenziale, Comencini è meno bravo del solito a tratteggiare la realtà sociale degli adulti e i rapporti che intercorrono tra i personaggi: appena accennata e abbastanza scontata è la fede comunista di Felice, così come il carattere bigotto del paese; i genitori di Mimì non hanno capacità introspettive; sono superficiali le macchiette del ragazzo ricco che corre o dello zio mafioso di Mimì; poco più che un'icona, ma senza il carattere sacro che contraddistingue le effigi, è Grisolinda, il cui rapporto amoroso con Mimì è ben introdotto

all'inizio del film e poi abbandonato nel corso del racconto. Rimangono la solita grande interpretazione di Gian Maria Volonté e l'inconsueta parte drammatica di Diego Abatantuono, per la prima volta alle prese con un personaggio non caricaturale. (MDG)

La frattura del miocardio

Per evitare di finire in un orfanotrofio, Martin decide di tenere nascosta agli adulti del paese in cui vive la morte della madre. Aiutato dai propri compagni di classe il ragazzino organizza in tutta segretezza una sorta di funerale e seppellisce il corpo nella campagna. Ma il comportamento di Martin, abbattuto per la perdita, non passa inosservato e gli insegnanti chiedono al ragazzino di poter incontrare la madre. Ben presto si scopre la verità, la polizia viene informata e il corpo ritrovato: per un po' Martin può nascondersi sapendo di poter contare sull'aiuto e l'omertà dei suoi compagni e di qualche adulto ma, alla fine, deve arrendersi. I suoi amici non lo abbandoneranno neanche quando sarà mandato nel tanto temuto orfanotrofio.

È forte il rischio di scadere in un sentimentalismo di maniera quando si mettono in contatto due realtà opposte come l'adolescenza e la morte: basandosi principalmente sulla convinzione che queste due dimensioni debbano dare vita oltre che a traumi irreversibili anche a un melenso patetismo che priva i giovani protagonisti delle storie di qualsiasi capacità reattiva di fronte al dolore, il cinema ha spesso tentato di ricondurre i loro comportamenti a una serie di stereotipi che ricalcano, scimmiettandoli, quelli degli adulti. Il merito principale di *La frattura del miocardio* è, invece, quello di spiazzare le attese dello spettatore, dando un'immagine dell'adolescenza di fronte alla morte inedita e probabilmente più veritiera. Se la morte resta certamente un evento doloroso essa appare, in superficie, meno traumatica di quanto non si possa immaginare: la scomparsa della madre di Martin, innanzitutto, è lasciata fuori campo e ridotta, nel racconto fatto dal protagonista ai suoi compagni, a un episodio che può persino apparire banale nella sua dinamica («È andata a riposare e, quando le ho portato la cena, non si muoveva più»). Il fatto è subito ricondotto a un ambito razionale e così sottratto alla dimensione puramente emotiva: uno dei compagni del ragazzino, figlio di un medico, si affretta a "certificare" che la donna è deceduta per la frattura del miocardio. La diagnosi, per quanto fantasiosa e scientificamente inattendibile, costituisce tuttavia un primo, fondamentale, passo in quel processo di elaborazione del lutto che consiste nel ricondurre a una dimensione accettabile un evento tragico come la perdita di una persona cara: è impossibile avere un medico legale e, così, i ragazzi si arrangiano, fanno di necessità virtù, aggrappandosi alle poche ingenue certezze di cui possono disporre. Il funerale, poi, è poco più di una serie di gesti necessari, una sorta di rituale laico, magari goffo e approssimativo nella sua "messa in scena", ma profondamente civile, privo di quell'ostentazione dei sentimenti tipica del mondo adulto. C'è piuttosto un'accettazione serena dei fatti che solo a uno sguardo superficiale può essere scambiata per volontà di negazione: la morte è realmente un evento privato, e nascondere il corpo della madre di Martin è l'unico espediente per non lasciare che gli adulti, scandalizzati per l'occultamento del cadavere ma incuranti del destino del ragazzino, si impossessino della situazione.

L'intelligenza del film sta nella volontà di non cedere a un facile psicologismo che avrebbe intaccato il fragile ma armonioso equilibrio creato dal regista tra il senso del surreale prodotto dal contatto con la morte – che, tuttavia, non cede mai alla tentazione di trasformare la curiosità in gusto per il macabro – e invece la misura nella descrizione dei sentimenti, delle paure e delle angosce dei giovani protagonisti. Il taglio dato al racconto e alle immagini contribuisce non poco alla riuscita della pellicola: inizialmente concepito come prodotto televisivo, il film è retto da una regia che non facendo mai sfoggio di particolare originalità si limita semplicemente a seguire i protagonisti della storia, calandoli in un'atmosfera dimessa, da cronaca scarna eppure efficace. Proprio per questo motivo la prima parte del film, che vede protagonisti quasi esclusivi Martin e i suoi compagni di classe, appare più riuscita della seconda, nella quale entrano in scena gli adulti: a parte alcune rare figure di genitori, i rappresentanti delle istituzioni (insegnanti, poliziotti, educatori dell'orfanotrofio) sono raffigurati in maniera poco credibile e, a tratti, addirittura caricaturale. Certo questo è un modo per evidenziare ancora meglio la maturità dei ragazzi di fronte alla situazione ma, alla lunga, va a inficiare il bilancio complessivo di un'opera altrimenti pienamente riuscita. (FC)

Lo specchio

All'uscita da scuola, Mina, dopo aver atteso invano l'arrivo della madre, decide di tornare a casa da sola. Tenta di farsi aiutare, senza successo, da alcuni adulti. Dopo una serie di inutili tentativi sale su un autobus e, sfilandosi il microfono nascosto sotto il chador, dichiara di non voler più recitare nel film e chiede di tornare a casa. Il controcampo della piccola interprete rivela un vero e proprio set – con tanto di regista, tecnici e macchina da presa – mai rivelato precedentemente nel film. La narrazione è costretta, così, a spostarsi sulla storia del ritorno a casa della bambina che – questa volta per davvero – si perde per le strade di Teheran, e della troupe che si ritrova impegnata in un vero e proprio pedinamento, nient'affatto semplice nel traffico caotico della capitale iraniana, alla ricerca di un seguito “reale” alla finzione fin lì messa in scena. Mina riuscirà a raggiungere casa sua e, di fronte all'ennesimo tentativo del regista di riprenderla, chiuderà la porta di casa per restarsene in pace.

L'immagine cinematografica, che per il mondo occidentale è del tutto metabolizzata e ormai fagocitata in un regime della visione che consente quasi esclusivamente un recupero di forme e contenuti secondo modalità per la maggior parte già sperimentate, per il mondo islamico costituisce ancora un problema da indagare con tutti i mezzi possibili. Con la sottigliezza e l'ironia tipiche della cultura araba, il rapporto tra la realtà e il suo doppio cinematografico è stato sondato da molti cineasti iraniani sotto tutti i suoi aspetti (per citare solo alcuni titoli, *Pane e fiore* e *C'era una volta il cinema* di Mohsen Makhmalbaf, *Close up* di Abbas Kiarostami, *Lo spettro dello scorpione* di Kianush Ayyari), attraverso commistioni, a volte davvero indecifrabili, tra presa diretta e rappresentazione, proprio come nel nostro caso. A partire dal titolo, il film denuncia l'ambiguità di fondo che s'instaura, a maggior ragione, tra una finzione cinematografica che vorrebbe rispecchiare fedelmente la realtà e la vita concreta dei suoi interpreti: la prima sequen-

za, ad esempio, è una sorta di pedinamento in tempo reale di Mina che tenta, inutilmente, di telefonare a casa, mentre si tratta, invece, di un abilissimo falso d'autore, attraverso il quale il regista fa sfoggio di tutta la propria sapienza tecnica nel fingere di filmare un'azione in cui spazio e tempo coincidono perfettamente ma che, in realtà, pone la macchina da presa nella posizione di vera protagonista del film.

Riflessioni come queste, tuttavia, se possono contribuire alla comprensione di una tra le principali caratteristiche formali del cinema iraniano, non riescono a esaurire un universo tematico altrettanto ricco. Mina, fin dal principio del film, è in una situazione di conflitto con il mondo che la circonda: immediatamente il suo percorso si profila difficile, impervio e, i suoi rapporti con gli adulti, in molti casi, si rivelano più dannosi che utili a superare le difficoltà. Inoltre, nella prima parte del film, è ulteriormente impacciata da una serie di elementi che simbolizzano una condizione di sostanziale inferiorità patita dalle donne iraniane: ha un braccio ingessato che le impedisce di muoversi liberamente, ha l'obbligo di indossare il chador e un paio di scarpe che, nella vita di tutti i giorni, si rifiuta di portare, sui mezzi di trasporto deve sedersi in una zona particolare, malgrado la sua giovane età. Nella seconda parte del film scopriamo che, oltretutto, ella sta sostenendo un ruolo che non ama: Mina non sopporta di dover recitare una parte che, per apparire vera, deve calcare la mano su una serie di stereotipi, rafforzarli implicitamente: il suo gesto di ribellione sembra indicare la volontà di sottrarsi proprio a quei cliché che la affliggono già abbastanza nella vita reale. Il rifiuto di Mina a continuare nelle riprese potrebbe così esser letto come rivendicazione – pienamente legittima in Iran – del diritto, soprattutto per i bambini, di avere un cinema che non si limiti soltanto a ritrarre l'esistente e a fissarlo ulteriormente nell'immaginario collettivo con tutti i suoi limiti, ma che possa anche prefigurare la possibilità di allontanarsi dai vincoli di una tradizione spesso opprimente. Non per niente, infatti, in tutta la seconda parte della pellicola, che documenta il ritorno a casa della protagonista, è percettibile la difficoltà del cinema – non soltanto materiale, ma anche e soprattutto metaforica – a star dietro alla realtà, il suo arrancare, sempre un attimo in ritardo rispetto agli eventi. È anche vero, tuttavia, che per mezzo del microfono nascostole addosso dalla troupe, ci si può rendere conto che i discorsi che adesso vengono captati “casualmente” non sono poi così diversi da quelli della prima parte del film, e che entrambi vertono su una condizione femminile mortificante rispetto alla quale la piccola protagonista sembra a tutti i costi volersi sottrarre.

Lo specchio, inoltre, mette ancor meglio in rilievo la questione del realismo al cinema analizzando il complesso rapporto che si instaura tra la troupe e gli interpreti di un film quando questi sono degli attori non professionisti. Mina sembra, così, voler riscattare ironicamente i bambini interpreti dei film di Abbas Kiarostami che si sono ritrovati a interpretare se stessi e spesso costretti a ridere, piangere, ripetere intere sequenze più e più volte. Non si tratta di una coincidenza di poco conto: la sceneggiatura del primo lungometraggio di Panahi – *Il palloncino bianco*, incentrato ancora sulle vicende di una bambina – era proprio di Kiarostami. (FC)

Altre visioni

- *Zero in condotta*, Jean Vigò (Francia, 1933)*
- *Sciuscià*, Vittorio De Sica (Italia, 1946)*
- *Lunga vita alla signora*, Ermanno Olmi (Italia, 1987)*
- *Swing kids - Giovani ribelli*, Thomas Carter (USA, 1993)*
- *Il grido del cuore*, Idrissa Ouedraogo (Burkina Faso/Francia, 1994)
- *La promesse*, Luc e Jean-Pierre Dardenne (Belgio, 1996)*
- *Basta guardare il cielo*, Peter Chelsom (USA, 1998)*
- *Billy Elliot*, Stephen Daldry (GB, 2000)*
- *I cento passi*, Marco Tullio Giordana (Italia, 2000)*
- *Sweet sixteen*, Ken Loach (GB, 2002)*
- *8 Mile*, Curtis Hanson (USA, 2003)*

I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocency Library; la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web www.minori.it

Percorsi didattici

- **Bambini *versus* adulti.** Nei film analizzati si impone una riflessione tra le forme di protagonismo e di autonomia di bambini e adolescenti e i limiti a tale autonomia che, in qualche modo, vengono tracciati dalla società. Si può lavorare in classe sui confini entro i quali si possono muovere i ragazzi, relativamente alle responsabilità di cui sono portatori tutti gli individui, alle motivazioni che spingono a determinate scelte e alle conseguenze che esse producono nel contesto familiare e sociale di riferimento.
- **Diritto alla consapevolezza delle scelte.** Ne *La frattura del miocardio* la scelta di Martin parte da pregiudizi sulla vita in orfanotrofio, sull'assenza di informazioni riguardo alla sua tutela, sulla difficoltà di reperire tali informazioni nei contesti in cui vive. La visione del film potrebbe essere l'occasione per lavorare in classe sul diritto a essere informati per prendere decisioni autonome e consapevoli, con un'attenzione alle potenzialità e ai limiti dei vecchi e nuovi media e a come l'aiuto reciproco tra coetanei possa rappresentare uno strumento ancora efficace di conoscenza.
- **Correre con le proprie gambe.** *Un ragazzo di Calabria* mette in evidenza come l'handicap fisico (quello di Felice, l'allenatore zoppo di Mimì) rappresenti un ostacolo insormontabile per raggiungere determinati obiettivi (egli non può più gareggiare), ma spesso anche un'opportunità per osservare con uno sguardo diverso e migliorare la realtà circostante (Felice diventa allenatore, consigliere, pedagogo). Come si concilia il processo di autodeterminazione dei singoli con l'handicap fisico e/o mentale? Tema certamente difficile e complesso da affrontare in un ciclo di attività didattiche, tuttavia necessario per ragionare su come i limiti e le "disabilità" di qualsiasi tipo possano/debbano diventare un volano di crescita, un'esperienza in qualche modo formativa.

Questionario

- *Lo specchio* è un film strano. Sembra che non ci sia una vera storia da raccontare (solo il ritorno a casa di una bambina). Anche quando Mina si toglie il gesso dal braccio e scappa dal set, la narrazione non cambia. Qual è, a tuo parere, la ragione che ha spinto il regista a immaginare questo strano “colpo di scena”? C’è un messaggio che la storia suggerisce?
- Mina e il mondo degli adulti. Descrivi quali sono i rapporti che la bambina instaura con gli adulti che incontra per la strada e descrivine i tratti principali. C’è comunicazione tra lei e i “grandi”? Vengono comprese le sue necessità? I suoi gesti di ribellione che effetti producono?
- Il suo viaggio può essere considerato formativo ed emancipante? Perché?
- Ne *La frattura del miocardio*, Martin e i suoi amici danno vita a tutta una serie di azioni in segreto per nascondere la morte della madre. Che cosa combinano? Perché non riescono nel loro intento?
- Quali sono le figure che rappresentano un’istituzione e che Martin incontra nel corso del film? Che ruolo hanno? Quali alternative all’orfanotrofio sarebbero state, secondo te, più auspicabili?
- Nel gruppo di compagni di classe di Martin, esistono diverse sfumature del carattere e diverse competenze. Descrivi gli amici più stretti del protagonista ed evidenzia come i loro talenti sono messi al servizio del gruppo.
- Ne *Un ragazzo di Calabria* si instaura un rapporto diverso tra Mimì e le due figure maschili adulte di riferimento: il padre e l’allenatore Felice. Quali analogie e quali differenze ci sono tra i due uomini? In che modo si rapportano con l’adolescente. Hanno delle aspettative sul ragazzo? Se sì, quali?
- Cosa rappresenta per Mimì la corsa? In quale sequenza queste convinzioni sono più visibili?
- Le tecniche cinematografiche scelte dal regista per raccontare le gare di Mimì possono essere considerate “antiretoriche”. A tuo avviso per quale motivo è stato deciso di diminuire il più possibile il coinvolgimento dello spettatore nel racconto? È stata una soluzione formale efficace oppure no?

DIRITTO ALLA COMUNICAZIONE. L'INTERSCAMBIO “PARITARIO” TRA IL MINORE E CHI LO CIRCONDA

Il diritto

Artt. 12, 13, 14, 15 e 31.2 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989

I film scelti

Chiedo asilo, Marco Ferreri (Italia/Francia, 1979)

Bugiardo bugiardo (Liar Liar), Tom Shadyac (Usa, 1997)

L'estate di Kikujiro (Kikujiro - Kikujiro no natsu), Kitano Takeshi (Giappone, 1999)

Una prospettiva di lettura

Comunicare con gli adulti, essere ascoltati, vedere soddisfatti i propri bisogni di “comunicazione alla pari”, raccontare le proprie esperienze e sentire che il racconto aggiunge significato alla relazione, rendendola piena e partecipe: i bambini e gli adolescenti del cinema vivono questi “desiderata” come delle utopie, dei sogni ideali irraggiungibili. Né più, né meno. Certo, non possiamo affermare che nel corso della storia della settima arte non esistano casi in cui le forme di comunicazione tra adulti e bambini si articolino su processi di arricchimento reciproco e su spazi di partecipazione più o meno paritari (si pensi per esempio, in *Yaaba*, al movimento inclusivo e integrativo che il rapporto tra un adolescente e una anziana “paria” di un villaggio africano produce nella piccola comunità oppure l’analoga amicizia intergenerazionale raccontata in *Nuovo cinema paradiso*), tuttavia è altrettanto indubbio che le possibilità di espressione e racconto del sé, di relazione consapevole e interattiva con il mondo non appartiene tendenzialmente alle generazioni più giovani di cittadini. E questo non si verifica, come sarebbe prevedibile e scontato attendersi, solo in quelle pellicole che mettono in scena infanzie disagiate, indigenti o in qualche modo abbandonate, ma anche in altre dove la situazione di partenza assume, almeno apparentemente, i tratti della normalità o del privilegio. Luigi Comencini è forse il regista che ha meglio saputo descrivere il gap comunicativo tra genitori e figli, ambientando le proprie storie all’interno di tutti i ceti sociali: la classe operaia de *La finestra sul lunapark*, la borghesia ricca e intellettuale di *Voltati Eugenio*, l’aristocrazia de *Incompreso – vita col figlio*. La sua opera conferma come il rapporto genitori-figli – e per traslazione quello adulti-bambini – si basa su vasi non comunicanti, anche (se non soprattutto) quando certi ambienti economicamente e culturalmente privilegiati (l’aristocrazia, l’intelighenzia di sinistra) si professano tolleranti e attenti alle esigenze dei più piccoli. D’altronde già trent’anni fa il maestro de *Gli anni in tasca* (e con lui l’autore della sceneggiatura François Truffaut), nell’ultima lezione tenuta davanti alla propria classe, segnalava ai suoi piccoli allievi la ragione di questo incolmabile gap: i bambini non sono ascoltati dagli adulti perché sono “cittadini” senza diritto di voto,

non hanno la possibilità di esprimere una propria opinione e quindi incidere sui meccanismi del potere.

Per ragionare e riflettere sul diritto alla comunicazione come interscambio relazionale e come affermazione della propria individualità – forse il primo diritto che dovrebbe essere garantito all’infanzia e all’adolescenza, perché porta alla costruzione non del “cittadino” di domani, ma a quello dell’oggi, capace di influenzare con le proprie azioni le dinamiche democratiche della società – abbiamo scelto tre film che si muovono sul filo dell’assurdo, che invertono i classici “rapporti di forza” tra grandi e piccoli e che costruiscono universi cinematografici per molti versi paradossali, certamente non comuni. Si tratta di pellicole che, in una qual misura, tengono conto delle principali modalità relazionali intergenerazionali, in famiglia (*Bugiardo bugiardo*), a scuola (*Chiedo asilo*) e *on the road* (*L'estate di Kikujiro*), nonché dei riferimenti geografici più eterogenei possibile (statunitense in un caso, italiano in un altro, giapponese nel terzo).

Bugiardo bugiardo, film hollywoodiano che certo non ha tra i suoi principali obiettivi la messa in discussione del “sogno americano”, può rappresentare, dal nostro punto di vista, un esempio calzante d’analisi perché parte da un presupposto inconcepibile per chi vive nella civiltà della (falsa) informazione: costringere gli adulti a dichiarare sempre il vero. Max, figlio di un avvocato in carriera abile nel mentire o adulare il prossimo, esprime il desiderio che il proprio genitore, almeno per un giorno, non racconti bugie. Richiesta che viene incredibilmente esaudita e che mette il genitore in forte imbarazzo tanto sul lavoro quanto in famiglia. Le “facce” che l’attore Jim Carrey è costretto ad assumere, quando si accorge di rivelare verità imbarazzanti ai propri colleghi o familiari, sono l’espressione comica di una triste e radicata abitudine alla menzogna che pervade ogni istante della vita adulta. Così, il paradosso vero e proprio che solleva la pellicola (pur senza portarlo alle sue estreme conseguenze) è che la bugia ha un diverso valore se viene pronunciata da un adulto o da un bambino. Quelle dei primi sono considerate “strumenti di lavoro” (l’avvocato Fletcher mente perché lo richiede la sua professione), escamotage tutto sommato accettabili per assecondare i voleri dell’altro e sopravvivere alle mille responsabilità cui si deve rispondere; quelle dei secondi invece hanno sempre un segno negativo, come se fossero l’indice di un malessere o di un disagio, come se i più piccoli non avessero gli stessi diritti di fingere come gli adulti. Non potendo competere con un padre bugiardo “per natura”, Max lo sfida sul terreno della verità e non può che vincere. Non di meno la sua richiesta sancisce implicitamente l’obbligo di affidarsi alla sfera del magico (e quindi dell’irrealizzabile) per sperare di istaurare un rapporto padre/fi-glio sincero.

In direzione contraria, diremmo volutamente contraria visto il tipo di cinema che realizza il cineasta giapponese Kitano Takeshi, si muove *L'estate di Kikujiro*, storia comica dal retrogusto amaro di un bambino che un'estate decide di andare a trovare la madre che abita in una città lontana. Ad accompagnarlo in questo strano e scompaginato viaggio c’è Kikujiro un vecchio yakuza tonto e maldestro che si vede costretto dalla moglie a intraprendere un'avventura di cui avrebbe volentieri fatto a meno. Il rapporto tra i due inizialmente si basa sulla reciproca dif-

fidenza: da una parte c'è un bambino timido e disorientato dalle abitudini del criminale; dall'altra c'è un uomo rigido, testardo, taciturno. La relazione tra i due si scioglie e poi si rafforza nel momento in cui – ecco qui il fattore di alterità rispetto all'altro film – Kikujiro mente al bambino, offrendogli ancora una speranza di normalità. Quando Masao arriva a pochi passi dalla casa della madre e si accorge che quest'ultima – forse – ha un'altra vita, un altro uomo, insomma una nuova famiglia da cui egli è escluso, piange e scappa via. Raggiunto su una spiaggia dal criminale, quest'ultimo cerca di consolarlo sostenendo che la donna vista da lontano non era la mamma, la quale aveva cambiato casa e aveva lasciato per il figlio, nel caso fosse venuto a cercarla, un piccolo campanellino a forma di angelo da regalargli. La "versione dei fatti" narrata dallo yakuza è evidentemente inventata, ma consente di cementare un rapporto che col passare del tempo diventa realmente paritario. Lo conferma la seconda parte del film, ambientata in campagna, in un campeggio, dove lo yakuza e due motociclisti punk conosciuti nel corso del viaggio fanno di tutto per divertire e coinvolgere Masao: i giochi ideati sono assurdi, spassosamente surreali, pieni di una fantasia che, per una volta, accomuna grandi e piccoli. Il linguaggio libero, anarchico, privo di secondi fini che i personaggi esperiscono in un luogo simbolicamente lontano dal mondo non possono che durare lo spazio di una vacanza. La società chiama e con essa le maschere da indossare, i comportamenti rigidamente normati da tenere, i ruoli chiaramente codificati da assumere.

Chiedo asilo segue (o sarebbe meglio dire anticipa giacché è datato 1979) le prospettive avanzate dal film di Kitano. Qui siamo all'interno di una classe d'asilo guidata da un maestro a dir poco anticonformista, interpretato da un Benigni che mette a disposizione del personaggio la sua classica maschera di "burattino senza fili". Il maestro Roberto incarna una concezione libera e antisociale dell'educatore. Dai suoi gesti e dalle sue azioni si determina un'idea pedagogica che rifiuta di considerare il bambino un piccolo essere sociale cui bisogna inculcare regole, atteggiamenti, ruoli, "buone maniere". Le relazioni che il protagonista instaura con i suoi "allievi" sono invece tutte all'insegna della spontaneità, del gioco fine a se stesso, del non-sense, della parità relazionale assoluta. Non esiste discente e docente, non esistono comportamenti modello da imitare o cattive azioni da stigmatizzare. Come già in *L'estate di Kikujiro*, anche in questo caso il rapporto bambino/adulto trova la propria espressione ideale in un luogo altro, estraneo, escluso dalla *civitas* (un casolare vicino al mare) e si arrocca attorno all'amicizia tra il maestro e uno studente, Gian Luigi, che non apre bocca dall'inizio fino alla fine del film. Il suo mutismo è sintomatico della sua protesta verso il mondo, della sua decisione di non comunicare con chi non lo sta a sentire. Naturalmente il rapporto con Roberto capovolgerà la sua presa di posizione. Le sue prime parole non a caso giungono nel momento in cui i due personaggi decidono di suicidarsi (simbolicamente? realmente?) immergendosi nell'acqua del mare, una forma di ritorno al liquido amniotico che non lascia dubbi sulla possibilità di riuscita del metodo di insegnamento di Roberto. Non basta tornare bambini, come fanno in forme diverse l'avvocato Fletcher, lo yakuza Kikujiro, il maestro Roberto, per instaurare un rapporto di comunicazione realmente arricchente. E allora come fare?

Chiedo asilo

Roberto è il nuovo maestro di una scuola materna. Nel suo primo giorno di scuola fa in modo che i fanciulli lo scoprano in modo inconsueto, attriando la loro attenzione affinché lo trovino nascosto all'interno di una casetta, dalla cui finestrella egli fuoriesce e si presenta dando la mano a tutti i suoi nuovi allievi. Il suo approccio con i bambini è particolare: egli si colloca al loro livello senza alcun timore di apparire ridicolo, instaurando un rapporto che si basa sulla conoscenza piena delle cose piuttosto che sull'imposizione di regole di comportamento comunemente accettate. Roberto concepisce un bambino con Isabella, la madre separata di una sua piccola allieva, mentre instaura un legame particolare con Gian Luigi, un bimbo chiuso nel suo mutismo, ricoverato in una clinica perché si rifiuta di mangiare. Il rapporto con i bambini è talmente fuori dai canoni consueti che Roberto organizza una piccola vacanza in Sardegna nella quale decide di portare con sé buona parte dei suoi pupilli.

Una delle ultime inquadrature del film mette in strettissima relazione l'azione di Roberto e di Gian Luigi, un originale maestro d'asilo il primo, un bambino che si è ostinato per tutta la durata della pellicola a non mangiare e a non parlare il secondo, con la simbolica presenza di una rana dentro una vasca trasparente. Il maestro e il bambino si trovano, infatti, su una spiaggia e si apprestano a entrare in mare, chiedendosi se veramente sia la mamma di tutti gli esseri viventi. Le due immagini esibite sono sovrapposte attraverso la trasparenza della vaschetta in cui si trova la rana. Il senso che si genera, alla luce di quanto narrato fino a quel momento, viene rafforzato ulteriormente dal pianto del bambino partorito da Isabella che si affaccia prepotentemente alla vita. Roberto e il piccolo Gian Luigi scompaiono dall'inquadratura e si eclissano nel mare, ritornando a quell'origine della vita che i condizionamenti imposti dall'educazione canonizzata, dalla società e dalle istituzioni che trattano i bambini con distacco, quasi fossero dei criminali e non delle potenziali vittime indifese, hanno reso necessaria per ricongiungersi sensibilmente con la natura e l'innocenza. Il pianto del bambino che Isabella ha partorito, suono che si sente mentre Ferreri continua a mostrare il mare al tramonto privo della presenza del maestro e di Gian Luigi, è l'emblema di un ciclo vitale in perenne movimento ed evoluzione, pronto a rinascere ogni volta dalle sue stesse ceneri mostrando apertamente il miracolo della vita che si rinnova, simbolo ribadito dalla rana originatasi da uno dei girini, l'unico sopravvissuto, che i bambini custodivano all'interno del loro asilo. Roberto incarna l'uomo lunare, colui che evita di imporre un'educazione ai bambini, scegliendo invece di proporre momenti reali di conoscenza e sperimentazione effettiva della realtà (la gita nella città industriale, l'asino lasciato alla curiosità dei pargoli per un'unione concreta delle varie componenti presenti nella natura). Perfettamente consapevole di come i bambini siano l'ultimo baluardo nei confronti di una società indifferente, alienata, ostile («Ora e sempre resistenza», gridano i piccoli a più riprese) e attenta alle apparenze (al maestro viene sconsigliato di utilizzare Luca come animatore perché troppo "differente"), Roberto si fa cantore di un ritorno alla piena spontaneità, per un completo annichilimento dei retaggi culturali che impongono ruoli, abitudini e comportamenti innaturali, scarsamente vitalistici e impostati. Le altre maestre della scuola materna, pienamente parte della società, vengono annullate sullo sfondo della narrazione, incapaci di carpire

l'essenza gioiale dell'esistenza infantile, inabili nell'affidarsi totalmente alla vivacità e all'esuberanza della poesia, e quindi assolutamente impossibilitate a essere assorbite in modo incondizionato dalla sostanza stessa della natura. (GF)

Bugiardo bugiardo

Fletcher Reede è un principe del foro, giovane, rampante, in piena ascesa, grazie soprattutto alla sua incredibile abilità nel mentire. C'è chi la chiama capacità affabulatoria, chi dote oratoria, in realtà è pura e semplice menzogna, raggiro, inganno. Lusinga i colleghi, inventa frottole incredibili per non ricevere clienti o per non parlare con la madre, accetta la corte della sua dirigente, è disposto a difendere un'adultera intenzionata a spillare soldi al marito milionario. In famiglia non ha la stessa fortuna: divorziato dalla moglie Audrey – che nel frattempo ha iniziato a frequentare un altro uomo – rischia di compromettere, con le sue bugie e i suoi ritardi, il bel rapporto con il figlio Max. Il giorno del suo quinto compleanno Fletcher non si presenta alla sua festa, nonostante abbia promesso il contrario, e il bambino, deluso per l'ennesima bugia del padre, spegnendo le candeline esprime il suo desiderio: che il genitore per un giorno dica sempre la verità. La richiesta si avvera, e all'improvviso Fletcher si ritrova, suo malgrado, a esprimere sempre e solo ciò che pensa. L'incantesimo mette così in serio difficoltà l'abile avvocato, che non può più difendere l'adultera nella causa del divorzio, non può più mascherare l'odio per i suoi capi o le bugie spiazzate in passato. Questa cura forzosa, tuttavia, gli permette di aprire gli occhi sul mondo: non solo capisce che la verità può anche pagare, ma comprende quali sono le sue priorità, prima tra tutte quella di non deludere un figlio che lo vede come un eroe.

Commedia sentimentale dallo sviluppo prevedibile e dall'esito scontato, moralizzatrice e “dalla parte” dei buoni sentimenti, abile a mescolare gag (tante) e commozione (poca), *Bugiardo bugiardo* raccoglie insieme tutta una serie di aspetti negativi dell'*american way of life* e li affida, perché gli dia corpo e faccia, al gigionesco Jim Carrey, qui per la prima volta personaggio allineato e integrato nel contesto sociale (si veda la differenza che c'è tra l'avvocato Fletcher Reede e i precedenti personaggi carreyani, come l'acchiappanimali Ace Ventura, il protagonista fannullone di *Scemo e più scemo* o quello destabilizzante di *The mask*). I nodi problematici messi sul tavolo dalla società capitalista in fondo sono sempre gli stessi: la crisi del nucleo familiare classico, composto da madre, padre e figlio; il rampantismo, il raggiro del successo che ti fa perdere d'occhio le vere cose importanti della vita; la falsità che alberga nelle persone, disposte a essere ipocrite con gli altri e con sé stesse pur di evitare conflitti o anche solo per semplice piaggeria; un sistema di relazioni sociali fondate sulla menzogna e la doppiezza; l'assenza di modelli sani di cresciuta per i bambini. Spesso e volentieri il cinema a stelle e strisce ha reagito a tali e tanti problemi affidando a bambini o a piccoli eroi il “contraddittorio” moralizzatore: infanti che, lasciati soli dalle famiglie, difendono dai ladri le loro case, simbolo dell'unità del nucleo familiare (*Mamma ho perso l'aereo*); bambini che mettono “davanti allo specchio” gli adulti facendo vedere loro quanto sono mutate (in peggio) le loro aspirazioni (*Faccia a faccia*); giovani geni in erba che si disfano dei genitori (incapaci, inetti e ipocriti) pur di continuare a crescere e progredire (*Matilda 6 mitica*). Anche in questo film, in effetti, il piccolo Max, nonostante abbia solo cinque anni, dimostra di comprendere bene la differenza tra bene e male, tra verità e

menzogna, tra ciò che è giusto e ciò che è sbagliato. Ma a differenza di altre pelli-cole, qui egli non è il protagonista di una ventata di etica civile, bensì è la causa scatenante, la molla che fa scattare il meccanismo. La lotta tra bene e male, tra società degenerata e forze purificatrici, avviene nel corpo, nella faccia e nella mente dell'avvocato Fletcher Reede. Egli è persona capace di gestire e costruire le proprie emozioni, non sa solo mentire, ma è anche credibile quando lo fa, dimostrando attraverso la postura, la dialettica e l'espressione facciale di credere a quello che dice. Poi, tutto a un tratto – per colpa del desiderio espresso da Max – si scopre impossibilitato a controllare e/o a mascherare i propri pensieri. Su questo conflitto si basa il racconto. Quella di Fletcher è in definitiva una regressione allo stato puerile: proprio come un bambino di pochissimi anni, egli parla senza pensare e senza considerare (o poter evitare) le possibili conseguenze delle sue parole. Tuttavia la società capitalista, e soprattutto la professione d'avvocato, richiedono obbligatoriamente (è una questione di sopravvivenza) il camuffamento della realtà, il mascheramento delle proprie emozioni e pensieri. Le stesse smorfie facciali che servivano in un primo momento solo per far divertire Max (si veda la prima sequenza), ora sono il sintomo di una battaglia interna al personaggio, che tuttavia non modifica poi molto il tessuto sociale di riferimento. Pur ponendo l'accento su tale paradosso, la pellicola di Tom Shadyac non critica l'obbligo alla “deontologia non professionale” dell'avvocatura. Anzi ne sostiene in buona fine l'inevitabilità: il processo all'adulteria viene vinto grazie a un cavillo legale; Fletcher diventa simpatico al proprio capo insultandolo e dicendogli finalmente tutto il male che pensa di lui. In una società basata quindi sulla falsità, il desiderio di Max avvicina, è vero, il padre alla famiglia, ma poi non cambia le carte in tavola. Suggerisce solo di tenere lontano il lavoro dalla vita privata e asserisce in buona fine la doppiezza del comportamento umano. Se si è uno squalo a livello professionale, si deve diventare un agnellino quando si è tra i propri cari. Questo è il segreto. (MDG)

L'estate di Kikujiro

Masao, un bambino di nove anni che vive con la nonna, vorrebbe andare a cercare la mamma che è lontana per lavoro. È estate, le scuole sono finite e tutti i compagni sono andati in vacanza. Quando Masao decide di scappare per andare dalla mamma nella lontana Toyoashi, una vicina di casa lo trova e chiede al marito, Kikujiro, uno yakuza maldestro e attaccabrighe, di accompagnarlo dalla madre. L'uomo però, invece di spendere i soldi per i mezzi pubblici, li usa per giocare alle corse, perdendoli tutti. Solo quando un pedofilo cerca di adescare Masao, i due iniziano il vero viaggio fatto di autostop, incontri strani (un punk, un vecchio alla fermata del bus, un poeta, due motociclisti dark), soste in lussuosi alberghi e piccoli furti per raggranellare qualche soldo. Quando arrivati a Toyoashi, Masao scopre che la madre ha un'altra famiglia e capisce la sua realtà di orfano, Kikujiro prova di tutto per farlo ridere. Gli regala un campanellino di vetro (dicendo che era stata la mamma a donarlo a lui), lo porta al luna-park e infine in campeggio dove ai due si aggregano anche i motociclisti dark e il poeta. In una gara di gag esilaranti, l'una più surreale e divertente dell'altra, i quattro uomini riusciranno a portare il sorriso al bambino che quando tornerà dalla nonna avrà la certezza di aver passato, come Kikujiro, un'estate indimenticabile nel bene e nel male.

Takeshi Kitano, scrittore, autore e attore televisivo, comico, pittore dilettante e soprattutto uno dei registi più interessanti degli anni Novanta, firma con *L'estate di Kikujiro* una delle opere apparentemente più distanti dalle sue corde d'artista. Conosciuto come autore e interprete di noir violenti, in cui i soggetti sono per lo più ispirati al mondo degli yakuza (ad esempio *Sonatine*, *Hana-Bi*, *Brother*), dove la violenza – gratuita, senza filtri, terribile compagna di ognuno – è una sorta d'ineludibile rito morale che prepara al sacrificio della propria esistenza (come avviene per gli “eroi” di *Sonatine* e *Hana-Bi*), Beat Takeshi, nome d'arte con cui è famoso in Giappone, si adopera in una pellicola che evita qualsiasi ricorso alla violenza visiva, che racconta la piccola storia di un viaggio, che torna su uno dei temi più lontani dal gangster-movie, quello di un orfano e del suo incontro con un adulto. Senza conoscere il retroterra artistico che guida il regista, non si può comprendere l'importanza di un film che a prima vista pare non scostarsi molto da un canovaccio narrativo assodato: basta citare, tra i tanti titoli che trattano il tema, *Il monello* di Chaplin, *Alice nelle città* di Wenders, *Paper Moon* di Bogdanovich e i più recenti *Central do Brasil* di Salles o *La vita è bella* di Benigni.

L'originalità del film sta nello sguardo lancinante che Kitano volge sul mondo, che sottende una visione tragica della vita ben presente anche in questa pellicola. A differenza dei protagonisti dei film appena citati dove il *road movie* si trasformava in romanzo di formazione, dove, in altre parole, i personaggi mutavano atteggiamento (soprattutto nel caso dei bambini), in una progressiva presa di coscienza del proprio ruolo e del loro avvenuto cambiamento, qui i personaggi si scoprono alla fine del viaggio uguali a come erano all'inizio, l'uno con una tenue e illusoria speranza di trovare la madre (grazie alla bugia di Kikujiro che regala un campanellino a Masao, “per conto” della mamma), l'altro con la stessa identica attitudine a combinare niente e a raccontare balle (falsamente assiomatica è la frase che pronuncia nel finale, assicurando al bambino una nuova futura ricerca della madre), entrambi perdenti, compreso il piccolo Masao, cui il regista non regala una vera ed effettiva speranza nel futuro (come avviene, all'inverso, per i piccoli protagonisti di *Central do Brasil* o *La vita è bella*), solitamente offerta a chi possiede, dalla propria, almeno la giovane età e un futuro ancora da venire.

Tale amarezza si manifesta accompagnata, in più, da una sottile ferocia che avviene nel fuori campo (la violenza dell'assenza dei genitori per entrambi i protagonisti; la miseria della vita di tutti i giorni, che non è mostrata, ma che si staglia nel sfondo della storia; la crudeltà dei rapporti umani, l'ipocrisia), caricata di una vena emozionale ben più marcata che in altri casi (anche se analoga commozione suscita la storia della moglie morente in *Hana-bi*), duplicata dalla presenza del bambino che è visibilmente l'alter-ego di Kikujiro (tra le tante scene di doppio basti citare quelle in cui i due hanno le camice hawaiane, o in cui sono assaliti da incubi notturni), acuita dalla nostalgia del regista per il passato (si vedano i vestiti tradizionali sistemati nelle bancarelle o il demone tengu, comparso in sogno a Masao, che appartiene alla tradizione del teatro kabuki), graffiata dal richiamo autobiografico (Kikujiro è infatti il vero nome del padre di Kitano), consegnando in tal modo al film un respiro destabilizzante ben maggiore di quel che può sembrare alla lettura del soggetto.

Le gag e i giochi che riempiono la seconda parte della storia appaiono così come l'unico modo che l'uomo ha per ribellarsi contro una solitudine che colpisce trasversalmente tutti (riprodotta meravigliosamente dall'albergo moderno dove i due passano alcune notti, completamente deserto nonostante sia in alta stagione), che è solo lenita ma mai colmata. Masao, in tal senso, non riproduce solo l'isolamento dell'infanzia, quanto più quello degli spettatori in sala, poiché anch'egli, come il pubblico è il destinatario degli sketch di Kikujiro e compagni.

L'estate di Kikujiro conferma infine l'originalità stilistica del regista, estremamente pittorica (piena di colori sgargianti che vanno volutamente a cozzare con il grigiore dei personaggi), fatta di attese e campi lunghi, di essenzialità nei movimenti di macchina e negli spostamenti dell'universo filmico, basata sull'accumulo e sulla freddezza della narrazione (mai il film cade nel patetico), influenzata dai grandi comici della tradizione del muto, in particolare da Buster Keaton, cui Kitano sembra ispirarsi nella caratterizzazione del suo personaggio, distaccato e insieme aderente al reale. (MDG)

Altre visioni

- *Sono nato, ma...*, Ozu Yasujiro (Giappone, 1932)
- *Alice nelle città*, Wim Wenders (Repubblica Federale Tedesca, 1973)*
- *Dov'è la casa del mio amico*, Abbas Kiarostami (Iran, 1987)
- *Nuovo cinema paradiso*, Giuseppe Tornatore (Italia, 1989)*
- *Yaaba*, Idrissa Ouedraogo (Burkina Faso, Francia, Svizzera, 1989)*
- *Prima la musica, poi le parole*, Fulvio Wetzl (Italia, 1999)*
- *Non è giusto*, Antonietta De Lillo (Italia, 2001)*
- *Machuca*, Andres Wood (Cile, Spagna, GB, 2004)*
- *Un silenzio particolare*, Stefano Rulli (Italia, 2004)

I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocenty Library; la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web www.minori.it

Percorsi didattici

- **Adulti che si comportano da bambini.** Nei tre film di questa breve rassegna, gli adulti, si comportano come fossero dei bambini. Se da una parte le loro azioni favoriscono un alto grado di comunicazione con i più piccoli, dall'altro suggeriscono atteggiamenti difficilmente replicabili. In classe si potrebbe avanzare una riflessione sul tipo di comportamento che gli studenti si attendono dagli adulti.
- **Comunicare giocando.** Un altro aspetto che si potrebbe approfondire, attraverso attività pratiche ma anche riflessioni comuni, è il ruolo che assume il gioco, il divertimento, la passione nelle fasi della comunicazione. Quanto aumentano le informazioni che vengono trasmesse? Quanto si avvicinano alle attese degli attori della comunicazione? Quanto il gioco complica – se lo complica – il messaggio che si vuole trasmettere?

- **Non-sense.** Un'altra caratteristica che accomuna i tre film è la comunicazione “non-sense” dei protagonisti, fatta di mimica, gesti sorprendenti, tutti caratterizzati dall’essere politicamente scorretti. Uno spazio di approfondimento potrebbe essere dedicato alla comunicazione surreale e assurda, senza secondi fini educativi o letture ambigue, ragionando sui contesti in cui essa viene usata e in quelli in cui invece è espressamente vietata.

Questionario

- *Bugiardo bugiardo* è incentrato sul ruolo catalizzatore e sardonico dell’attore Jim Carrey, sulla sua mimica facciale, sulle sue posture imprevedibili, ma anche al suo ruolo di padre assente e bugiardo. Qual è invece il ruolo di Max? Quali le sue attese rispetto al rapporto con il padre?
- Qual è a tuo avviso il messaggio finale del film? È scontato oppure no? Se avessi potuto scrivere tu la sceneggiatura, quali cambiamenti avresti fatto e quale finale avresti preferito?
- Oltre a Roberto, nell’asilo di *Chiedo asilo*, lavorano altre maestre e un amico del protagonista. Che ruolo hanno questi personaggi secondari? Come mai Roberto chiede a un ragazzo considerato da tutti “strano” di aiutarlo nelle sue lezioni? Fa bene o male, e perché?
- La figura di Gian Luigi è particolarmente emblematica: non parla mai, gioca in disparte, osserva meravigliato il mondo che lo circonda. Come mai il regista ha deciso di inserire questo personaggio nella storia? Che genere di reazione voleva suscitare nello spettatore?
- Prova a elencare gli argomenti delle “lezioni” di Roberto e a descrivere i suoi metodi di insegnamento. Cosa organizza con i bambini? Perché decide di portarli tutti in un casolare di campagna?
- Ne *L'estate di Kikujiro* il vecchio yakuza non ha alcun intento pedagogico nei confronti di Masao. Malgrado ciò il viaggio di Masao può essere considerato formativo? Se sì, quali sono i gesti di attenzione dell'uomo e/o le esperienze affrontate che hanno fatto crescere il piccolo protagonista? Per quale motivo allora il regista ha fatto sì che Masao alla fine del film sia sostanzialmente identico all'inizio?
- Che importanza ha il diario tenuto da Masao durante il viaggio? Può rappresentare una forma di comunicazione nei confronti degli altri (dello spettatore) o mantiene un valore solo personale e intimo?
- Descrivi i personaggi che Masao e Kikujiro incontrano durante il viaggio e racconta che tipo di comunicazione instaurano tra loro.

DIRITTO AD AVERE FIGURE E STRUTTURE DI RIFERIMENTO. SOGGETTI E INTERVENTI DI SUPPORTO ALLO SVILUPPO

Il diritto

Artt. 5, 9, 12, 15, 17, 18, 20, 24, 26 e 28 Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, 1989.

I film scelti

Il ladro di bambini, Gianni Amelio (Italia, 1992)

Il grande cocomero, Francesca Archibugi (Italia, 1993)

Essere e avere (Être et avoir), Nicholas Philibert (Francia, 2002)

Una prospettiva di lettura

Raramente il cinema riesce a raccontare delle storie davvero ad altezza di bambino, ad avere, cioè, la necessaria sensibilità e sincerità per rappresentare un mondo che inevitabilmente sfugge agli schemi e alle regole degli adulti, spesso incapaci tanto di parlare e informare quanto di ascoltare e accogliere. In fondo è normale che sia così: la settima arte ha sempre rispecchiato (a volte fedelmente, a volte deformandole) le strutture sociali delle quali è il prodotto, i pregi ma anche e soprattutto i difetti della collettività da cui nasce, e questo non solo a livello di soggetti trattati ma anche e soprattutto dal punto di vista delle forme della narrazione e della rappresentazione. Quando l'operazione riesce, spesso è grazie a dei personaggi adulti capaci di portare la propria visione alla stessa altezza dei bambini e degli adolescenti protagonisti, di compenetrarsi realmente con i loro problemi e le loro incertezze, il più delle volte perché accomunati ai loro giovani interlocutori da stati d'animo, condizioni di vita o di lavoro che li pongono in una situazione di vulnerabilità o di smarrimento. I personaggi adulti di questo breve percorso sono comunque figure che si pongono come alternative al potere ufficiale attraverso comportamenti fuori dagli schemi, insomma, a loro volta dei marginali.

I tre film scelti sono altrettanti esempi di questa particolare modalità di rappresentazione dell'universo infantile o adolescenziale attraverso lo sguardo di personaggi adulti che, pur essendo delle figure di riferimento istituzionali – un insegnante, un medico, addirittura un carabiniere – riescono a superare difficoltà di approccio, di comunicazione, di interazione per aprirsi a una reale comprensione delle esigenze dei giovani co-protagonisti. Figure emblematiche perché, tranne che nel caso dell'insegnante (il maestro protagonista del documentario *Essere e avere* di Nicholas Philibert), gli altri due personaggi (il medico di *Il grande cocomero* e il carabiniere de *Il ladro di bambini*) sono rappresentanti di istituzioni solitamente chiuse a un accesso diretto e a un uso attivo da parte di bambini o adolescenti. Isolati dalla vita della comunità non solo da un punto di vista concreto ma anche nell'immaginario collettivo, ospedali e commissariati sono luoghi nei quali si utilizza un linguaggio specialistico, burocratico, al limite della comprensibilità (spesso anche per gli adulti), ai quali ci si avvicina con timore e solo in caso di necessità, dai quali i

minori sono solitamente tenuti lontano e ai quali si possono rivolgere solo se accompagnati dagli adulti.

È per lo meno significativo che, in una dalle prime sequenze del film di Gianni Amelio *Il ladro di bambini*, Antonio, il giovane carabiniere incaricato di scortare i due fratelli co-protagonisti del film presso un orfanotrofio, si tolga la divisa preferendo continuare il viaggio in abiti borghesi. Spogliarsi di un'uniforme che, per due bambini cresciuti in un contesto di degrado e criminalità, rappresenta un elemento di forte estraneità e distanza – se non addirittura di ostilità – è il primo passo verso un atteggiamento più sollecito e sensibile, nonché il segnale della capacità di adempiere a una serie di mansioni e ruoli decisamente insoliti per un milite. Liberandosi dalla rigidità imposta dalla divisa (sorta di corazza attraverso cui il giovane sembra più voler difendere se stesso che ergersi a garante della legge), Antonio imbocca un percorso di difficile emancipazione dal proprio statuto di tutore dell'ordine ligo a codici e regolamenti, a vantaggio di un atteggiamento più “flessibile” verso le esigenze – anche affettive – dei due bambini. Un comportamento che si scontra, nel corso del film e del lungo viaggio attraverso l'Italia che il carabiniere dovrà affrontare insieme ai due bambini, con quello di coloro che dovrebbero concretamente tutelarli e che, invece, si trincerano dietro le difficoltà procedurali, i vizi di forma, le scartoffie e il linguaggio burocratico tipici di apparati statali e non. Certo, ad aiutare Antonio nel suo ruolo autonomo e alternativo rispetto alle istituzioni (anche e soprattutto quella che rappresenta adempiendo al proprio dovere), c'è la sua giovane età, la sua provenienza meridionale, il suo carattere ingenuo, caratteristiche simili a quelle dei due bambini che, specie nell'incipit del film, sembrano capaci di contestare e sottrarsi – se non proprio fisicamente almeno idealmente – alla sua tutela ma che, poco a poco, incominciano a vedere in lui un alleato e persino un complice. Ma ciò che conta maggiormente evidenziare, all'interno di questa prospettiva di lettura, è il valore concreto e allo stesso tempo simbolico dei gesti – anche piccoli – del protagonista, tutti orientati a proteggere e sostenere soprattutto moralmente i due bambini, magari abdicando alla propria maschera istituzionale in virtù di una maggiore comprensione delle loro esigenze.

Non è un caso se abbiamo parlato di “complicità”, termine ambiguo e rischioso quando si parla di minori, ma che diviene comprensibile se letto come capacità di mettersi in gioco e in discussione al di là delle rigidità e degli schemi imposti da ruoli spesso dati troppo facilmente per scontati. Quello della malattia – e della malattia mentale in particolar modo – è un altro ambito in cui l'immediata accessibilità ai servizi da parte dei minori diviene uno dei requisiti essenziali per ottenere risultati apparentemente minimi ma in realtà importanti. Arturo, il giovane neuropsichiatra protagonista del film di Francesca Archibugi *Il grande cocomero*, è un altro dei personaggi fuori dagli schemi che tentano di andare oltre il proprio ruolo per mettere a disposizione della comunità di giovani pazienti assistiti nella struttura in cui lavora, non solo competenze e professionalità ma anche la capacità di avvicinarsi al mondo della malattia mentale con la dovuta sensibilità. Nel corso del racconto, impernato sul rapporto tra Arturo e l'adolescente Valentina (sofferente per una grave forma di epilessia) assistiamo alla progressiva sostituzione di prassi cliniche consolidate come l'uso degli psicofarmaci con altre – di più difficile attuazione ma di maggior efficacia – come la psicoterapia, nonché alla trasformazione della struttura in cui opera: all'ospeda-

lizzazione dei pazienti si sostituisce una gestione degli spazi e dei tempi più moderna, aperta verso l'esterno, una sorta di day-hospital che non isola il malato ma lo segue, che non impone obblighi ma offre un'assistenza costante e discreta.

Il terzo film scelto per il percorso diverge nettamente dai due precedenti e, allo stesso tempo, li completa: laddove *Il ladro di bambini* e *Il grande cocomero* mettono in scena con schietto realismo carenze, lacune ed errori di istituzioni e strutture solo in parte compensate dall'azione coraggiosa di individui straordinariamente volenterosi, *Essere e avere* è la documentazione di un'esperienza scolastica che dovrebbe fungere da esempio per qualsiasi altra realtà. Anche in questo caso, certo, siamo di fronte a qualcosa di straordinario, il caso di George Lopez, un maestro che per due decenni ha insegnato in un villaggio sperduto dell'Alvernia ai bambini del posto. L'impegno richiesto da questa attività è grande e, data l'eccezionalità della situazione, esige non solo molta professionalità ma anche una forte carica umana che possa compensare fattori come la differenza d'età (oscillante tra i quattro e gli undici anni) degli allievi che compongono la classe, l'isolamento del villaggio durante i mesi invernali, la solitudine degli alunni che spesso abitano in fattorie molto distanti tra loro, la carenza sul territorio di altre strutture cui poter fare riferimento per piccoli e grandi problemi. A differenza di altri film di fiction (si prenda, ad esempio, *Ricomincia da oggi* di Bertrand Tavernier), che descrivono i guasti di un sistema scolastico eccessivamente burocratizzato e al tempo stesso carente in fatto di strutture, personale, finanziamenti, *Essere e avere* è un documentario su una realtà priva di grandi problemi ma solo apparentemente rosa. Il film ce ne mostra progressivamente la vera natura rivelando che, soltanto grazie a una gestione dei tempi e degli spazi della didattica molto diversa dal normale, a un forte coinvolgimento da parte del docente nella vita quotidiana degli alunni e a una sua forte dedizione verso l'insegnamento basata su una ricerca continua condotta insieme ai ragazzi e grazie all'apporto dei medesimi, è possibile fare della scuola il necessario punto di riferimento all'interno di realtà povere di stimoli e risorse, raggiungendo anche risultati di eccellenza come quelli documentati. Gli stessi risultati di eccellenza raggiunti dal regista Nicholas Philibert in questo film, buona parte della cui riuscita si deve a un metodo di lavoro analogo a quello compiuto da Lopez con i bambini.

Il ladro di bambini

Antonio è un giovane carabiniere che sta accompagnando da Milano a Civitavecchia Rossella, di undici anni, e Luciano di nove. Figli di una detenuta in attesa di giudizio e destinati a un istituto per orfani, i due bambini hanno alle spalle una storia a dir poco tragica: il padre ha abbandonato la famiglia quando entrambi erano ancora piccoli e la madre non ha esitato a far prostituire Rossella fin dall'età di nove anni. Per Antonio e i due bambini, il viaggio si presenta fin da subito come un faticoso itinerario a tappe, fatto di continui rifiuti sia da parte delle istituzioni che li dovrebbero accogliere e sostenere sia da parte di coloro cui essi chiedono aiuto durante il tragitto. Tuttavia, sarà proprio il prolungarsi del percorso, e soprattutto i numerosi incontri con una realtà che li respinge, a fare in modo che Antonio possa vincere tanto la diffidenza della ragazzina quanto il mutismo del bambino: donando loro qualche momento di felicità, il carabiniere permetterà ai due fratelli di scoprire, al di là della sofferenza, la possibilità di un futuro nel quale ci sia anche spazio per la solidarietà.

Un lungo viaggio da Nord a Sud, attraverso un'Italia allo sbando – quella degli anni che precedono gli scandali di tangentopoli – che si apre con le immagini di un degradato quartiere dormitorio dell'hinterland milanese e si chiude con quelle spettrali della periferia di Gela, inquietanti per somiglianza. Tra questi due estremi, una serie di tappe che confermano di volta in volta l'indifferenza e la latitanza tanto delle istituzioni quanto della cosiddetta società civile proprio nei confronti di chi avrebbe maggiore necessità di sostegno. In effetti, non sono solo i due piccoli protagonisti ad aver bisogno di aiuto, ma anche e soprattutto Antonio, carabiniere sì, ma poco più che adolescente: una sorta di fratello maggiore che a tratti, tuttavia, pare addirittura più smarrito di coloro che accompagna. Così, se i bambini protagonisti del film sono tre e non soltanto due (il personaggio di Antonio presenta aspetti di ingenuità fanciullesca accentuati dal volto innocente di Enrico Lo Verso), il messaggio di Amelio risulta chiaro: se nei suoi film precedenti era il rapporto tra generazioni differenti a fungere da necessario quanto tragico terreno di confronto dialettico sui temi della storia, della filosofia, dell'arte, ne *Il ladro di bambini*, invece, la famiglia diventa una realtà esplosa e oramai inesistente, le figure genitoriali invisibili o negate. Infatti, a parte la madre di Rosetta e Luciano, gli altri personaggi del film sono rappresentanti di un'autorità sorda alle dolorose vicende dei due bambini (il prete-direttore dell'istituto che li allontana per un banale intoppo burocratico), ottusamente asserviti al potere che quell'autorità esprime (la suora che detta agli orfani astratte regole di vita) o, addirittura, minacciosi (il carabiniere presso il quale Antonio cerca riparo durante la sosta a Roma). A mettere ancor più in evidenza l'emarginazione dei tre protagonisti giungono, poi, da un lato alcune ambientazioni inedite per il cinema italiano (la Roma degradata dei quartieri attorno alla stazione Termini, i panorami calabresi e siciliani deturpati dall'abusivismo edilizio), dall'altro spazi pubblici (stazioni, treni, caserme, orfanotrofici) freddi e inospitali, resi "estranei" da una scelta delle inquadrature rigorosa ma, a tratti, fortemente espressiva.

Con questo film del 1992 Gianni Amelio torna a uno dei suoi temi preferiti: il disagio dei bambini e degli adolescenti come cartina di tornasole dei mali della società degli adulti. Questa volta, però, il regista sceglie come protagonisti non più un bambino prodigo (come era stato ne *Il piccolo Archimede*) o un adolescente in conflitto con il padre (come in *Colpire al cuore*), bensì due "figli di nessuno", frutto del degrado civile dell'Italia contemporanea. Non è più soltanto una parte della società a essere messa sotto accusa, bensì l'intero corpo delle istituzioni del Paese: scegliendo il punto di vista di due minori ai quali è stato già fatto tutto il male che si possa immaginare, Amelio rinuncia alle sottili geometrie dimostrative dei suoi film precedenti (costruiti come teoremi dei quali lo spettatore attende, alla fine, la soluzione che ne sveli la chiave di lettura) e sceglie di narrare, con meno parole e più immagini, situazioni quanto mai autentiche che non vogliono dimostrare nulla, ma mostrare l'esistente.

Il ruolo del minore e la sua rappresentazione

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, an-

cor 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. Particolarmenente 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 mixto 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 centriamo 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. (FC)

Il grande cocomero

Valentina, detta Pippi, ha dodici anni e soffre di epilessia fin dalla nascita. In seguito a una grave crisi, viene ricoverata al Policlinico di Roma nel reparto di neuropsichiatria infantile diretto da Arturo, un giovane medico che tenta di curare i disturbi dei suoi piccoli pazienti con metodi non convenzionali. Nonostante un avvio difficile, dovuto alla diffidenza di Pippi nei confronti della psicoterapia, nonché alle difficoltà oggettive causate dallo stato di semiabbandono del reparto (personale paramedico insufficiente, strutture fatiscenti, scetticismo dei colleghi), Arturo sembra riuscire a vincere le resistenze della ragazzina e a fare luce sulle reali cause di quella che non è una malattia endogena bensì una non meno grave somatizzazione di uno stato di profondo disagio psicologico, causato dal conflitto esistente tra i genitori della piccola. Deluso dalla vita e da tempo

incapace di intrattenere normali relazioni sociali, anche Arturo riacquista progressivamente fiducia in se stesso e negli altri proprio grazie allo speciale rapporto che è riuscito a instaurare con Pippi.

Per delineare il personaggio di Arturo, Francesca Archibugi si è ispirata alla vita e agli scritti di Marco Lombardo Radice, neuropsichiatra infantile scomparso prematuramente nel 1989, sperimentatore di terapie innovative nella cura dei disagi psicologici dei minori. La storia emblematica di Pippi serve a mettere in evidenza quanto possa essere complesso per un medico scoprire le cause di un disagio che bambini e adolescenti spesso non riescono a esprimere compiutamente, proprio perché frutto di dinamiche familiari delle quali essi non sono responsabili e al cui interno fungono soltanto da parafulmini. Ritornando proprio sui luoghi dove operò quotidianamente Lombardo Radice – un reparto distaccato del Policlinico di Roma, nel popolare quartiere di San Lorenzo – la Archibugi, ex studentessa di psicologia, ricostruisce con grande sensibilità le strategie e i percorsi terapeutici fuori dagli schemi messi a punto dal giovane neuropsichiatra, basati soprattutto sul paziente ascolto delle necessità dei bambini e sulla compensazione delle loro carenze affettive. Procedure, queste, all'epoca rivoluzionarie, non più fondate sull'esclusivo impiego delle terapie farmacologiche (che, significativamente, una collega di Arturo definisce "mattonate in testa"), né sulla coercizione mascherata da bonario paternalismo. A tal proposito sono esemplari sia la scena della "fuga" dal reparto dei ragazzi qui ricoverati – che Arturo pare assecondare cogliendo così l'occasione di sperimentare con loro dei brevi attimi di libertà, fuori dall'ambiente ossessivo dell'ospedale – sia il suo "reggere il gioco" alla piccola Pippi di fronte agli altri quando la bambina inventa di sana pianta fatti in realtà mai accaduti. Un atteggiamento solo apparentemente passivo che, invece, tende a seguire i desideri del paziente, e che serve non solo (e non tanto) a conquistare la sua fiducia ma anche e soprattutto a fargli acquistare fiducia in se stesso, a fargli credere che al di là del dolore di vivere ci sia la speranza di riuscire a trovare "almeno un motivo per alzarsi domattina". Dall'esperienza di Arturo, nessuna delle istituzioni fondamentali della nostra società riesce a salvarsi: neanche la famiglia esce indenne da una visione laica e pragmatica che ammette solo i bambini e il loro dolore come valori degni di rispetto e di precedenza su tutto il resto (dal caso di Pippi, in particolare, emerge come sia preferibile un buon divorzio a un cattivo matrimonio). Nel cast, composto da una serie di figure – essenzialmente bambini e ragazzi – descritte con dolcezza dalla regista nei loro tratti essenziali (e forse proprio per questo ancor più credibili) spiccano, con due interpretazioni davvero toccanti: Laura Betti nel ruolo dell'anziana e isterica caposala del reparto e Victor Cavallo in quello di don Annibale, un prete "laico" che di fronte alla morte incomprensibile di una piccola cerebrolesa ricoverata nel reparto chiede a Dio, durante l'orazione funebre, il perché di una così assurda ingiustizia.

Il ruolo del minore e la sua rappresentazione

Il disagio mentale e in taluni casi la malattia psichica nei più giovani spesso hanno origine proprio all'interno dell'universo familiare, proprio in quella che, ancor oggi troppo spesso, si dà per scontato essere la dimensione dove bambini e adolescenti dovrebbero trovare automaticamente riparo da tutte le minacce del mondo

esterno. Se infatti la visione della famiglia in quanto rifugio sicuro è di certo vera per ciò che riguarda gli aspetti più concreti del vivere quotidiano, molto meno lo è per quelle componenti dell'esistenza psicoaffettiva del minore. Da ciò a dire che all'origine del disagio psicologico ci sia in ogni caso la famiglia il passo è lungo: tuttavia ciò che *Il grande cocomero* così come alcuni altri film sembrano suggerire è che la famiglia, proprio in quanto tale, deve essere sempre pronta a mettersi in discussione di fronte all'emergere del disagio di uno dei suoi componenti, specie nel caso in cui si tratti del più giovane di essi.

Tale capacità di rielaborare criticamente il proprio ruolo e le proprie funzioni da parte degli adulti nel film emerge proprio attraverso la figura di Arturo, in particolare nel mutare del suo rapporto con Pippi nel corso del tempo. Se in un primo momento la relazione tra il medico e la giovane paziente è quella tradizionale, dai ruoli definiti e stabili, affidati alla consuetudine della pratica clinica, con l'evolversi della storia narrata, esso muta notevolmente, fino quasi a un capovolgimento dei ruoli. L'interpretazione intensa che Sergio Castellitto ha dato del tormentato personaggio di Arturo è quanto mai funzionale a illustrare proprio l'atteggiamento di coloro che è disposto in ogni momento a rimettersi in gioco, specie di fronte a chi come i bambini pretende, a ragione, un grado di sincerità e autenticità che nessuno stereotipo professionale può minimamente soddisfare.

Qui la metafora del titolo, tratto dalle celebri strisce a fumetti di Charles M. Schulz, trova la sua spiegazione. Il "Grande cocomero", che i piccoli protagonisti dei comics attendono invano per la festa di Ognissanti e al quale, tuttavia, continuano a confidare i propri desideri, è il simbolo dei sogni che animano la speranza e l'entusiasmo tipici dei bambini ma anche di quella visione utopica che deve permettere l'atteggiamento degli adulti, specie di coloro che lavorano a stretto contatto con chi soffre, di quella sincerità d'animo che i genitori di Pippi non hanno avuto e che, forse, proprio prendendo esempio da Arturo riusciranno ad avere in futuro.

Riferimenti ad altre pellicole e spunti didattici

Sono molti i film nei quali la famiglia viene analizzata in quanto microcosmo al cui interno si sviluppano una serie di dinamiche negative le cui conseguenze ricadono pesantemente sulla vita psicoaffettiva dei figli. Esempi diversissimi – eppure entrambi ugualmente pregnanti – sono *Diario di una schizofrenica* di Nelo Risi (Italia, 1968), nel quale la protagonista è un'adolescente figlia di una ricchissima famiglia svizzera e *Family Life* di Ken Loach (Gran Bretagna, 1971), ambientato tra la piccola borghesia inglese. (FC)

Essere e avere

George Lopez, un maestro giunto ormai al termine della sua carriera, insegna in una classe unica che ospita fanciulli di età variabile dai quattro agli undici anni nel villaggio di Saint Etienne sur Usson, in una zona isolata dell'Alvernia, in Francia. Il film illustra la quotidianità di questa scolaresca, riunita intorno al proprio maestro per imparare a scrivere con una calligrafia leggibile, per convivere serenamente senza la comprensibile conflittualità fra compagni,

e per portare a termine un ciclo di studi nonostante le difficoltà dell'isolamento della zona e quelle di apprendimento. Ma le immagini mostrano anche una famiglia riunirsi in tutti i suoi elementi attorno a un compito che pare irrisolvibile, i fanciulli che esprimono ciò che vorranno fare da grandi, i colloqui tra il maestro e i genitori, le difficoltà ad aprirsi di alcuni ragazzi, la visita alla scuola media che alcuni degli allievi frequenteranno l'anno successivo, il dialogo con uno studente il cui padre dovrà essere sottoposto a un delicato intervento chirurgico, l'incoraggiamento nei confronti di chi, al termine dell'anno, dovrà frequentare la scuola media in un ambiente diverso, sconosciuto. Al termine dell'anno, dopo aver augurato delle buone vacanze agli allievi in uscita, il maestro rimane solo sulla soglia della classe, privo dell'allegra vitalità che ha sempre contraddistinto l'atmosfera scolastica, e un moto di commozione si impadronisce della sua figura.

Lo sguardo sensibile

Nicholas Philibert è un documentarista francese, nato a Nancy nel 1951, non del tutto conosciuto in Italia prima di *Essere e avere*, nonostante quest'ultimo sia il settimo film di una carriera iniziata nel 1978 con *La voix de son maître* (con la regia di Gérard Mordillat), in cui dodici imprenditori, faccia alla macchina da presa, illustravano il loro personale concetto di progresso e sviluppo. A questo lavoro sono seguiti *La ville Louvre*, nel 1990, inconsueta illustrazione della vita del celebre museo nel momento in cui il pubblico non è presente, *Le pays des sourdes*, nel 1992, immersione dentro i codici comunicativi dei non udenti, *Un animal, des animaux*, nel 1994, che mostra la riapertura della galleria zoologica del Museo di scienze naturali di Parigi dopo venticinque anni di chiusura, *La moindre des choses*, nel 1996, sui degenti della clinica psichiatrica di La Borde come pretesto per una riflessione sul labile confine tra follia e presunta normalità, e *Qui sait?*, nel 1998, viaggio insieme a una compagnia teatrale nell'allestimento di una rappresentazione sulla città di Strasburgo. *Essere e avere* è un'altra tessera nella complessa semplicità con cui Philibert realizza il suo cinema: l'interesse del regista, ancora una volta, è quello di far penetrare lo spettatore all'interno degli ambienti che fanno da scenario alle sue illustrazioni documentaristiche per permettergli di "abitare" la scena andando oltre la ripresa e assumendo in prima persona ciò che i personaggi, sempre reali, fanno, dicono e vivono. Dopo aver deciso di parlare del mondo dell'istruzione nei luoghi più isolati della Francia, Philibert ha cominciato a cercare la scuola più adatta e l'ha localizzata a Saint Etienne sur Usson, in Alvernia, Francia centromeridionale, luogo in cui un unico maestro con trentacinque anni di servizio sulle spalle, venti dei quali nella sperduta località, lavora con immutata lena su una classe unica formata da bambini di età oscillante tra i quattro e gli undici anni. La macchina da presa di Philibert, dopo un'opera di banalizzazione degli strumenti di lavoro – come ha sostenuto lo stesso regista nelle interviste – in virtù della quale i fanciulli non avvertissero più come estranei gli operatori e le cineprese da essi adoperate, si è *mimetizzata* nell'aula del maestro Lopez e ha intessuto le sue relazioni, i suoi sapidi legami tra le differenti situazioni, facendo perdere il confine tra documentazione della realtà e fiction. Quello che si vede in *Essere e avere* è un meccanismo complesso attraverso cui una semplice osservazione di interazioni quotidiane si trasforma – quasi magicamente – in emozioni vive e difficilmente dimenticabili. Perché la scuola può essere anche questo.

Il ruolo del minore e la sua rappresentazione: uno scambio virtuoso

Durante un attimo, breve, in cui il maestro George Lopez non è tra i banchi della sua aula in mezzo ai bambini che ne caratterizzano la vita, gli operatori e il regista stesso lo interrogano, *vis à la caméra*, sul suo lavoro e sulla sua esperienza in quella classe unica, sempre più rara nel panorama scolastico europeo, anche se in Francia permane in alcuni luoghi isolati. Nonostante la serietà dell'uomo e del docente, dimostrata a più riprese nel corso della pellicola (e, quindi, nel corso di un anno scolastico documentato con una dovizia di particolari e con fedeltà quasi maniacale), il maestro Lopez confessa un segreto fondamentale per qualunque insegnante svolga con passione ed entusiasmo il suo lavoro con i ragazzi: lo scambio di reciprocità che si realizza con gli allievi in virtù del quale un insegnante fornisce il suo sapere e le sue competenze per farle apprendere ai suoi studenti, ma questi ultimi rispondono con l'attenzione, l'umanità, la sensibilità della loro età e del loro entusiasmo verso le cose nuove e interessanti apprese, arricchendo a loro volta l'insegnante di tutta quella freschezza e di quell'affettuosa eccitazione che soltanto i ragazzi soddisfatti sanno restituire. La conferma arriva in una delle ultime inquadrature del film, quando, al termine dell'anno scolastico, il maestro, fermo sulla soglia dell'aula, augura delle buone vacanze ai suoi allievi che, uno per uno, stanno lasciando l'aula per uscire al caldo sole estivo: rimasto solo, il maestro, guardando fuoricampo l'allontanarsi dei suoi ragazzi, alcuni dei quali l'anno successivo frequenteranno le scuole medie, è sorpreso in un moto, fermo ma intensissimo, di commozione che restituisce insieme la statura dell'uomo e la sua fragilità in relazione all'affetto provato per i fanciulli e per il suo lavoro. Le lacrime del maestro entrano quindi in relazione con tutta una serie di lacrime versate dai ragazzi, alcune reali, altre semplici sfoghi di insoddisfazione momentanei: Jojo spinto nel giardino da Johann, l'alunno più piccolo che, disperato, chiede a pieni polmoni l'arrivo della madre, le lacrime di Nathalie, chiusa nel suo mondo personale e inaccessibile, quelle di Olivier preoccupato per la malattia del padre a cui dovrà essere asportata la laringe, sono l'immagine di quei piccoli e grandi drammi quotidiani con cui un insegnante e gli allievi di una classe fanno inesorabilmente i conti all'interno di una realtà vissuta intensamente in prima persona con grande dispiego di partecipazione emotiva. È in questo che si realizza lo scambio, lungo l'asse di affetto, sentimento e umanità che inevitabilmente lega un insegnante che ama il suo lavoro, serio e pacato nel suo incedere didattico ed educativo (si veda la fermezza con cui affronta il suo lavoro), a studenti pronti a spiccare il grande balzo verso la vita, con le gioie e le immancabili avversità cui andranno incontro. Il film di Philibert, attraverso la sensibilità di immagini che restituiscono l'emozionante bellezza del quotidiano, la stupefacente versatilità di bambini che si comportano con una naturalezza estrema, incuranti del mezzo di riproduzione, ha appunto il grosso merito, tra gli altri (ne citiamo solo due: il testimoniare una realtà differente come quella della classe unica, oppure quello di donare uno spontaneo lirismo ad azioni minimali e ordinarie viste e vissute mille volte), di far comprendere che l'insegnamento non è un impiego come altri, ma un'emozione unica che va vissuta con passione e soddisfazione ogni singolo giorno.

Riferimenti ad altre pellicole e spunti didattici

Essere e avere, per la sua tipologia, può essere inserito in una film-list che comprenda anche *Diario di un maestro* di Vittorio De Seta (1972), in cui un insegnante introduce una metodologia particolare e diretta per far presa su una difficile scuola romana, *Ricomincia da oggi* di Bertrand Tavernier (1998), racconto di un direttore d'asilo francese in una zona con notevoli problemi sociali e all'insibile ma straordinario *A scuola* di Leonardo di Costanzo (2003), *docufiction* sui conflitti e le difficoltà all'interno di una scuola napoletana. Tutte queste pellicole mettono l'accento sulla difficoltà dell'insegnamento a causa di problemi che esulano dalla didattica, per investire dinamiche più complesse e ampie come lo sviluppo, le aspettative sociali e quelle per il futuro. (GF)

Altre visioni

- *Family life*, Ken Loach (Gran Bretagna, 1971)*
- *Diario di un maestro*, Vittorio De Seta (Italia, 1972)
- *Il cliente*, Joel Schumacher (USA, 1994)*
- *Ladybird Ladybird*, Ken Loach (Gran Bretagna, 1994)*
- *Matilda 6 mitica*, Danny De Vito (USA, 1997)*
- *L'albero delle pere*, Francesca Archibugi (Italia, 1998)*
- *La coppa*, Khyentse Norbu (Australia, 1999)*
- *Non uno di meno*, Zhang Yimou (Cina, 1999)*
- *Ricomincia da oggi*, Bertrand Tavernier (Francia, 1999)*
- *El Bola*, Archero Manas (Spagna, 2000)*
- *La guerra di Mario*, Antonio Capuano (Italia, 2005)*
- *Lettere dal Sahara*, Vittorio De Seta (Italia, 2006)

I film contrassegnati con asterisco sono disponibili presso la Biblioteca Innocency Library; la loro scheda critica è reperibile nella banca dati filmografica consultabile nel sito web www.minori.it

Percorsi didattici

- **Diritti di nome e di fatto.** I film presentano esempi di strutture e istituzioni con le quali i bambini a volte entrano in contatto per necessità oppure che dovrebbero costituire un costante punto di riferimento nella loro vita. La classe potrebbe elencare le strutture e gli enti con i quali ha avuto occasione di confrontarsi, e poi discutere sulla reale accessibilità delle stesse da parte di ciascuno. Con l'aiuto degli insegnanti si può verificare in quali frangenti un minore ha la possibilità di fruire autonomamente dei servizi offerti dalle varie istituzioni.
- **Dimmi come parli...** Nei primi due film ci sono dei rappresentanti delle istituzioni che adoperano un linguaggio burocratico pressoché incomprensibile (ad esempio il direttore dell'istituto che respinge i fratelli di *Il ladro di bambini* o alcuni dei colleghi di Arturo in *Il grande cocomero*). Partendo da questo spunto, dopo aver raccolto materiale in merito, è possibile riflettere sull'im-

portanza del linguaggio adottato dalle istituzioni per comunicare con i cittadini, specie i più giovani, valutando quanta parte delle informazioni trasmesse si smarrisce per strada a causa di questo divario lessicale.

- *Essere e avere* può costituire lo spunto per una riflessione sul valore dello scambio, della biunivocità e del reciproco arricchimento all'interno dei contesti istituzionali, scuola *in primis*. Il lavoro della classe potrebbe articolarsi sull'analisi di tali tematiche, estendendo l'attenzione sui concetti di protagonismo e di partecipazione dei minori alle scelte della società.

Questionario

- Nel corso del loro viaggio i tre protagonisti de *Il ladro di bambini* incontrano diverse figure – istituzionali e non – con le quali instaurano vari tipi di relazione. Descrivi quali sono queste figure e quale è la loro funzione nei confronti dei protagonisti (accoglienza, rifiuto, ambiguità, simpatia ecc.).
- Anche il comportamento di Antonio – il giovane carabiniere – verso i due bambini muta progressivamente nel corso del viaggio. Tale cambiamento si concretizza in gesti e atti concreti volti ad attenuare la loro condizione e a lenire i loro traumi. Puoi individuarli e descriverli?
- Rosetta e Luciano sono destinati a finire in un istituto per bambini e adolescenti abbandonati e in difficoltà. Conosci la realtà dell'infanzia abbandonata in Italia? Cosa sai degli orfanotrofi, dell'adozione e dell'affido familiare?
- Quali sono in *Il grande cocomero*, oltre ad Arturo, le figure istituzionali di riferimento che operano attorno alla realtà del reparto? Come si comportano nei confronti dei ragazzi? Quali sono secondo voi le motivazioni alla base di tali atteggiamenti a volte poco o per nulla corretti?
- Individua in *Il grande cocomero* i momenti di complicità tra Arturo e i ragazzi (Valentina in particolare) ricoverati nel reparto, ovvero le strategie attraverso cui il medico tenta di curare diversamente i propri pazienti lasciando loro un certo margine di libertà. Cosa pensi di queste scelte? Le reputi giuste oppure rischiose?
- Che cosa è il “grande cocomero” che dà il titolo al film omonimo di Francesca Archibugi? Cosa rappresenta, sia letteralmente sia su un piano più astratto, questo simbolo tratto dalle strisce di un celebre fumettista statunitense?
- *Essere e avere* è un documentario e restituisce la realtà della scuola attraverso un linguaggio apparentemente semplice ma, in effetti, molto raffinato. Sapreste individuare quali sono i “filtri” attraverso i quali viene rappresentata la realtà della vita di classe? Ci sono dei momenti nel film in cui la presenza della macchina da presa all'interno della classe è percettibile?
- Secondo voi è possibile stabilire un parallelismo tra il maestro protagonista di *Essere e avere* e il regista del film, Nicholas Philibert? Sapreste descrivere le somiglianze tra il rapporto che stabilisce il maestro con i suoi allievi e quello che deve aver instaurato il regista con i piccoli protagonisti?

Eventi

(maggio-agosto 2006)

Genazzano (Roma), 2 maggio 2006

Io viaggio da solo

Storie, giochi, immagini e suoni. Un percorso animato per comprendere il viaggio dei minori stranieri non accompagnati

Percorso animato

Organizzato da: Regione Lazio Assessorato alla cultura, Provincia di Roma, Comune di Genazzano, Comune di Palestrina

Per informazioni: CIES Centro informazione ed educazione allo sviluppo, via Merulana 198 - 00185 Roma, tel. 06/77264611, fax 06/77264628, e-mail cies@cies.it

Vienna, 2 maggio 2006

Meeting of the Permanent Intergovernmental Group "L'Europe de l'Enfance"

Convegno

Organizzato da: Federal Ministry of Social Security Generations and Consumer Protection

Per informazioni: Federal Ministry of Social Security Generations and Consumer Protection

Firenze, 4 maggio 2006

Le politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza: i dati della realtà toscana

Giornata di studio

Organizzata da: Regione Toscana, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: segreteria Istituto degli Innocenti, tel. 055/2037359, fax 055/2037207, e-mail siliberto@istitutodeglinnocenti.it

Livorno, 4 maggio 2006

Cittadinanza e governabilità: il ruolo del lavoro sociale

Le trasformazioni dello stato sociale e gli assetti istituzionali: la cittadinanza come governo dei processi e soddisfazione dei bisogni

Convegno

Organizzato da: Università degli studi Pisa, Dipartimento di scienze sociali, Ordine assistenti sociali Consiglio regionale della Toscana

Per informazioni: Dipartimento di scienze sociali, tel. 050/2211920, cell. 340/7512324, Ordine assistenti sociali, tel. 055/301514, fax 055/310409

Roma, 4 maggio 2006

Porre fine al lavoro minorile oggi è possibile

Presentazione del secondo rapporto mondiale dell'ILO sul lavoro minorile

Presentazione

Organizzato da: ILO Roma, tel. 06/6784334, e-mail rome@ilo.org

Per informazioni: ILO Roma, tel. 06/6784334, e-mail rome@ilo.org

Agrigento, 5 maggio 2006

Dalla segnalazione all'accoglienza dei minori vittime di abuso e/o maltrattamento: i servizi del pubblico e del privato sociale del territorio

Conferenza

Organizzato da: Regione Siciliana Assessorato della famiglia delle politiche sociali e delle autonomie locali, Fenice soc. coop. sociale ONLUS

Per informazioni: Fenice soc. coop. sociale ONLUS via Emerico Amari 66 - 90139 Palermo, tel. 091/327570, fax 091/6090205, e-mail segreteria@fenicecooperativa.org

Bologna, 5 maggio 2006

Nuovi passi verso città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza

Come riformulare e riavviare politiche attente al rapporto tra sostenibilità, infanzia, partecipazione e comunità

Convegno

Organizzato da: Regione Emilia-Romagna, Associazione nazionale CAMINA, ANCI nazionale, ANCI Emilia-Romagna, UNICEF Italia

Per informazioni: via Cà Selvatica 7 - 40123 Bologna, tel. 051/6951421, fax 051/944183, cell. 349/8498747, e-mail segreteria@camina.it

Padova, 5 maggio 2006

Le cure culturali come sostegno alle cure mediche e psicologiche

Ciclo di incontri

Organizzato da: Università degli studi di Padova Dipartimento di psicologia dello sviluppo e della socializzazione

Per informazioni: dott.ssa T. Canale, tel. 049/8278476, fax 049/827851, e-mail segr.org.liripac@unipd.it

Atene, 5 e 6 maggio 2006

Challenges for Fostering and Aftercare

International conference

Organizzato da: Roots Research Center, Greek Association of Social Workers

Per informazioni: Head of Public Relations & Communication of the Convention Ms Sofia Velentza – Karouzaki, e-mail ssoftoula@in.gr

Taormina, 5 e 6 maggio 2006

Movimento cooperativo e welfare della responsabilità

Convegno

Organizzato da: Ass. ne UNI.COOP. Unione italiana cooperative unione regionale siciliana, piazza Ottavio Ziino, 33 - 90145 Palermo, tel. 091/6810603, fax 091/225614,

e-mail unicoopsicilia@virgilio.it

Per informazioni: Consorzio Mare Sol Lidia Leonaldi, tel. 090/43957 fax 090/5730757, e-mail consorzio.maresol@virgilio.it

Livorno, 6 maggio 2006

Cambiare l'educazione per cambiare il mondo

Convegno

Organizzato da: Comune di Livorno C.I.A.F. "Edda Fagni", Associazione italiana SAT educazione

Per informazioni: Istituto Mille e una meta, via della Madonna 6 - Livorno, tel. 0586/884863, dott.ssa Silvia Gragnoli 335/7110434, e-mail millemeta@tin.it

Padova, 6 maggio 2006

Dai servizi alle politiche di welfare: attori e risorse in gioco

Incontro

*Organizzato da: IRECOOP Veneto, Sinodè s.r.l.
Per informazioni: IRECOOP Veneto, Sinodè s.r.l.*

Firenze, 6 maggio 2006

Che cos'è per te l'Europa?

*Progetto di indagine tra 5000 adolescenti europei sul loro rapporto con le istituzioni
Convegno*

Organizzato da: AGESCI, Istituto degli Innocenti, CNGEI

*Per informazioni: Istituto degli Innocenti, tel. 055/2037357,
e-mail stanghellini@istitutodeglinnocenti.it*

Roma, 6 maggio 2006

*Compleanno del Laboratorio di formazione per il lavoro sociale di "Città visibile"
Evento*

Organizzato da: Laboratorio di formazione per il lavoro sociale

Per informazioni: tel. 06/77590722, cell. 338/2130046, e-mail formazione@cittavisibile.it

Cremona, 8 maggio-3 giugno 2006

Vieni a giocare a Cremona dei bambini 2006

Laboratorio

*Organizzato da: Comune di Cremona Settore politiche educative Laboratorio Cremona
dei bambini*

*Per informazioni: Laboratorio Cremona dei bambini, via del vecchio Passeggio, 1 - Cremona,
tel. 0372/407917, fax 0372/407921, Silvia Toninelli e Stefania Reali*

Casteldaccia (PA), 10 maggio 2006

*Dalla segnalazione all'accoglienza dei minori vittime di abuso e/o maltrattamento: i servizi
del pubblico e del privato sociale del territorio*

Conferenza territoriale

Organizzato da: Regione Siciliana, Fenice società cooperativa sociale ONLUS

*Per informazioni: Fenice soc. coop. sociale ONLUS, via Emerico Amari 66 - 90139 Palermo,
tel. 091/327570, fax 091/6090205, e-mail segreteria@fenicecooperativa.org*

Roma, 10 maggio 2006

Abusi sui minori. Accattonaggio e prostituzione

Conferenza

Organizzato da: Associazione per la tutela dell'infanzia

Per informazioni: Associazione per la tutela dell'infanzia

Parma, 11-12-13 maggio 2006

Accogliere per educare. Pratiche e sfide nei servizi per l'infanzia

Convegno

Organizzato da: Comune di Parma Assessorato alle politiche per l'infanzia e la scuola

*Per informazioni: Centro studi e ricerche per l'infanzia e l'adolescenza Parmainfanzia,
p.le Santa Fiora 9/b - 43100 Parma, tel. 0521/281808, fax 0521/506157, e-mail centrostudi@
parmainfanzia.it*

Lucca, 11 maggio 2006

Cittadinanza e governabilità, il ruolo del lavoro sociale.

Conoscere le trasformazioni, progettare gli interventi, sostenere l'azione sociale: il ruolo dell'operatore sociale

Convegno

Organizzato da: Università degli studi Pisa, Dipartimento di scienze sociali, Ordine assistenti sociali, Consiglio regionale della Toscana

Per informazioni: Dipartimento di scienze sociali, tel. 050/2211920, cell. 340/7512324, Ordine assistenti sociali, tel. 055/301514, fax 055/310409

Roma, 12 maggio 2006

Famiglia quanto mi costi?! Fare famiglia, scelta responsabile e costosa

Convegno

Organizzato da: Forum delle associazioni familiari, Osservatorio nazionale sulla famiglia

Per informazioni: Osservatorio nazionale sulla famiglia

Milano, 12 maggio 2006

Famiglia in divenire. Cambiamenti strutturali ed effetti psicologici.

L'estraneo entra in famiglia: inquietudini-speranze-incontro

Convegno

Organizzato da: Società italiana di psicologia clinica e psicoterapia sezione Lombardia

Per informazioni: tel. 02/2841523 - 5463348

Arcisate (VA), 12 maggio 2006

Essere nonni adottivi: l'importanza del ruolo

Seminario

Organizzato da: Associazione famiglie adottive insieme per la vita ONLUS, via Matteotti 20, Arcistae (VA)

Per informazioni: AFAIV, tel. e fax 0332/475333, e-mail info@afaiv.it

Torino, 15-16 maggio 2006

L'accompagnamento ed il sostegno del bambino e della famiglia nella fase successiva all'adozione

Seminario

Organizzato da: Regione Piemonte Assessorato al welfare e lavoro Direzione politiche sociali

Per informazioni: Ufficio affidamento e adozioni Regione Piemonte, tel. 011/4325354, fax 011/4325647, e-mail mariaceleste.anglesio@regione.piemonte.it

Bologna, 18 maggio 2006

Seminario sul lavoro minorile

Seminario

Organizzato da: Centro servizi per il volontariato della Provincia di Bologna, Associazione NATS

Informazioni: cell. 347/1474075, 333/3384044, e-mail associazionats@libero.it

Massa, 18 maggio 2006

Cittadinanza e governabilità, il ruolo del lavoro sociale.

Organizzazione del lavoro sociale: la cittadinanza attraverso gli apparati e il lavoro sociale come sua espressione e veicolo

Convegno

Organizzato da: Università degli studi Pisa Dipartimento di scienze sociali, Ordine assistenti sociali Consiglio regionale della Toscana

Per informazioni: Dipartimento di scienze sociali, tel. 050/2211920, cell. 340/7512324,
Ordine assistenti sociali, tel. 055/301514, fax 055/310409

Roma, 18-20 maggio 2006

Minori migranti: un futuro a colori

Mostra fotografica

Organizzato da: Save the Children Italia

Informazioni: Ufficio stampa Save the Children Italia, tel. 06/48070023, e-mail emanuela@savethechildren.it

Roma, 19-20 maggio 2006

Africa frammento

Spettacolo teatrale

Organizzato da: Amnesty international

Per informazioni: Soleterre strategie di pace ONLUS, tel. 02/45911010, e-mail info@soleterre.it

Treviso, 19 maggio 2006

La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela del minore.

Linee guida regionali

Seminario

Organizzato da: Regione Veneto Assessorato regionale alle politiche sociali

Per informazioni: Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, tel. 0424/526134, fax 0424/526142, e-mail osservatorio.minori@minori.veneto.it

San Miniato (PI), 19 maggio 2006

Crescere tra appartenenza & diversità. Mamme migranti: risorse per un dialogo tra universi culturali

Convegno

Organizzato da: Comune di San Miniato Servizi sociali associati, Filo di Arianna

Per informazioni: tel. 0571/406800, e-mail sps@comune.san-miniato.pi.it

Udine, 21 maggio 2006

I bambini nel cuore

Convegno

Organizzato da: Coordinamento regionale di tutela minori del Friuli Venezia Giulia

Per informazioni: COREMI-FVG, via Elli de Gasperi 1 - Udine, Paola Ferracin, tel. 0434/870062, e-mail web@minori-fvg.it

Piacenza, 24 maggio 2006

Partecipazione e democrazia

Convegno

Organizzato da: Comune di Piacenza Settore formazione, infanzia, diritto allo studio

Per informazioni: Comune di Piacenza

Genova, 24 maggio 2006

Chiudono gli istituti, allarghiamo lo sguardo. La tutela del minore in Europa e dei minori extra comunitari non accompagnati. Della tutela dell'infanzia in Europa

Seminario

Organizzato da: Consulta diocesana per le attività a favore dei minori e delle famiglie

Per informazioni: Casa Bel Vedere Suor Elsa, tel. 010/6459108, e-mail antoniano.genova@bel-vedere.it

Pisa, 25 maggio 2006

Cittadinanza e governabilità, il ruolo del lavoro sociale. L'offerta formativa istituzionale e il sapere sociale diffuso: possibilità e problematicità

Convegno

Organizzato da: Università degli studi Pisa, Dipartimento di scienze sociali, Ordine assistenti sociali, Consiglio regionale della Toscana

Per informazioni: Dipartimento di scienze sociali, tel. 050/2211920, cell. 340/7512324, Ordine assistenti sociali, tel. 055/301514, fax 055/310409

Arcisate (VA), 26 maggio 2006

Adozione: crescere nella diversità. Il bisogno di accoglienza ed appartenenza del bambino adottivo ad una famiglia e all'ambiente sociale in cui è inserito

Seminario

Organizzato da: AFAIV Associazione famiglie adottive insieme per la vita ONLUS Arcisate (VA)

Per informazioni: AFAIV, tel. e fax 0332/475333

Firenze, 27-28 maggio 2006

Firenze gioca

Manifestazione

Organizzato da: Comune di Firenze

Per informazioni: Organizzazione FirenzeGioca, e-mail homo.ludens@email.it

Roma, 29 maggio 2006

Affido condiviso: verso una prassi condivisibile

Convegno

Organizzato da: ANM Associazione nazionale magistrati, AIMMF Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia

Per informazioni: tel. 06/6861266, fax 06/68300190, e-mail posta@associazione magistrati.it

Bologna, 29 maggio 2006

Perdersi un po' per ritrovarsi. Presentazione del progetto scambi interprovinciali

Convegno

Organizzato da: Regione Emilia-Romagna, Assessorato alla promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: Regione Emilia-Romagna, Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza tel. 051/6397497/498, fax 051/6397075, e-mail infanzia@regione.emilia-romagna.it

Genova, 31 maggio 2006

Chiudono gli istituti, allarghiamo lo sguardo. La tutela del minore in Europa e dei minori extracomunitari non accompagnati

Seminario

Organizzato da: Consulta Diocesana per le attività a favore dei minori e delle famiglie

Per informazioni: Casa Bel Vedere Suor Elsa, tel. 010/6459108, e-mail antoniano.genova@bel-vedere.it

Abano Terme (PD), 5 giugno 2006

L'abuso nel bambino e nell'adolescente. Valutazione clinica e implicazioni giuridiche

Convegno

Organizzato da: Regione Veneto, Azienda ULSS 16 via delle Cave 180 - 35136 Padova
Per informazioni: Azienda ULSS, tel. 049/623406-620259, fax 049/620532,
e-mail npi.ulss16@sanita.padova.it

Salerno, 7 giugno 2006

L'interesse preminente del minore "fuori famiglia": come e quando privilegiare il legame naturale tra adulto e bambino

Convegno

Organizzato da: Associazione progetto famiglia accoglienza ONLUS, via B. Guerritore 1 - 84010 S. Egidio Monte Albino (Salerno)

Per informazioni: Associazione progetto famiglia accoglienza, tel. e fax 081/915548, e-mail accoglienza@progettodefamiglia.org

Padova, 8 giugno 2006

"Vite da bambini". Prospettive di sociologia dell'infanzia

Seminario

Organizzato da: Regione Veneto Pubblico tutore dei minori, Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Università degli studi di Padova, Dipartimento di sociologia

Per informazioni: Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, tel. 0424/526134, fax 0424/526142, e-mail osservatorio.minori@minori.veneto.it

Messina, 9 giugno 2006

Giornata di incontro organizzata dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia

Seminario

Organizzato da: AIMMF Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia

Per informazioni: dott.ssa Mirella Deodato, Tribunale per i minorenni di Messina, e-mail mirella.deodato@email.it

Padova, 9 giugno 2006

Coscienza, inconscio e mente intersoggettiva: presente e passato in terapia

Seminario

Organizzato da: Università degli Studi di Padova Dipartimento di Psicologia dello Sviluppo e della Socializzazione

Per informazioni: dott.ssa T. Canale, tel. 049/8278476, fax 049/827851, e-mail segr.org.liripac@unipd.it

Roma, 9 giugno 2006

Resistenza e cittadinanza. Welfare dei diritti e delle responsabilità per comunità accoglienti

Convegno

Organizzato da: CNCA Coordinamento nazionale comunità d'accoglienza, Roma

Per informazioni: CNCA Coordinamento nazionale comunità d'accoglienza, Roma

Roma, 15 giugno 2006

La protezione dei bambini e degli adolescenti contro ogni forma di violenza

Tavola rotonda

Organizzato da: Comitato italiano UNICEF

Per informazioni: Segreteria tel. 06/47809220-212, e-mail diritti@unicef.it

Roma, 16 giugno 2006

Viaggio alla ricerca dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza attraverso le regioni italiane

Seminario

Organizzato da: PIDIDA Coordinamento per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Per informazioni: Segreteria PIDIDA, tel. 06/47809212-328, fax 06/47809273,

e-mail pidida@unicef.it

Brescia, 16 giugno 2006

L'affidamento dei minori e l'esercizio della potestà genitoriale nella crisi familiare

Seminario

Organizzato da: AIAF Lombardia Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, AIGA Sezione di Brescia Associazione italiana giovani avvocati

Per informazioni: Centro Paolo VI, via Gezio Calini 30 - Brescia, tel. 030/3773511

Forte dei Marmi (LU), 16-17 giugno 2006

La tutela della persona nella fase prenatale

Convegno

Organizzato da: Università degli studi di Firenze, Facoltà di giurisprudenza, Dipartimento di diritto comparato e penale, Comune di Forte dei Marmi Assessorato alle politiche sociali

Per informazioni: dott.ssa Martina Bartoli, cell. 339/6023428, dott.ssa Francesca Landi, tel. 0584/784355, e-mail informagiovani@comune.fdm.it

Roma, 19-21 giugno 2006

Guarire la guerra

Esperienze e prospettive psicosociali in zone di conflitto

Conferenza

Organizzato da: IOM OIM L'unità psicosociale e di integrazione culturale, Cooperazione italiana allo sviluppo, Ministero affari esteri

Informazioni: Segreteria IOM via Palestro 1 - 00185 Roma, tel. 06/87420968, fax 06/87450018 e-mail ecoleman@iom.int

Roma, 20 giugno 2006

Presentazione del progetto culturale sull'emergenza abbandono

Convegno

Organizzato da: Ai.Bi. Amici dei bambini, BNL Roma

Per informazioni: Ai. Bi. Amici dei bambini

Pavia, 22 giugno 2006

Comunicare l'Europa?

Convegno

Organizzato da: Osservatorio di Pavia Media Research, Università degli studi di Pavia, Corso di laurea in comunicazione interculturale e multimediale

Per informazioni: tel. 0382/28911, cell. 328/2754857, 328/4542636, e-mail comm-rep-mil-comm@cec.eu.int

Roma, 26 giugno 2006

Uscire dall'invisibilità

La condizione dei bambini e degli adolescenti di origine straniera

Convegno

Organizzato da: Caritas italiana, UNICEF Italia

Per informazioni: Segreteria UNICEF Italia, tel. 06/47809220-47809212, e-mail diritti@unicef.it

Roma, 27 giugno 2006

Abuso e maltrattamento all'infanzia. Il networking nel sistema integrato dei servizi: accoglienza, trattamento e valutazione

Convegno

Organizzato da: Provincia di Roma Assessorato alle politiche sociali e per la famiglia, Telefono Azzurro

Per informazioni: tel. 06/44251902, e-mail formazioneroma@azzurro.it

Roma, 27 giugno 2006

Presentazione Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes

Seminario

Organizzato da: Caritas Italiana via Baldelli 41 - Roma

Per informazioni: tel. 06/54192252 - 54192284

Genova, 28 giugno 2006

Presentazione del piano per l'infanzia e l'adolescenza per la città dei diritti e amica delle bambine e dei bambini

Conferenza

Organizzato da: Comune di Genova, Servizi alla persona

Per informazioni: Comune di Genova

Reggio Emilia, 3-6 luglio 2006

Estate pedagogica

Workshop

Organizzato da: Reggio Children s.r.l. via Bligny 1/A - 42100 Reggio Emilia

Per informazioni: tel. 0522/513752, fax 0522/920414, e-mail info@reggiochildren.it

Milano, 5 luglio 2006

L'ascolto del minore nella separazione dei genitori: alla ricerca di una prassi condivisa

Seminario

Organizzato da: Cammino Camera minorile di Milano, via Larga 15 - 20122 Milano

Per informazioni: e-mail info@cameraminorilemilano.it

Firenze, 7 luglio 2006

Riconoscimento e regime giuridico delle coppie di fatto in Europa: diritti, doveri e responsabilità

Convegno

Organizzato da: Comune di Forte dei Marmi

Per informazioni: dott.ssa Francesca Landi, tel. 0584/784355, e-mail informagiovani@comunefdm.it

Firenze, 14 luglio 2006

Consultazione, partecipazione e proposte per la costruzione de La Regione di tanti popoli

Incontro

Organizzato da: Regione Toscana, Assessorato alle politiche sociali, via di Novoli 26 - 50127 Firenze

Per informazioni: tel. 055/4385098, fax 055/4385099, e-mail riccardo.fanfani@regione.toscana.it, simona.bellocci@regione.toscana.it

Avola, 24-26-28 luglio 2006

Vedere i diritti

Cineforum

Organizzato da: Associazione METER ONLUS via Ruggero Settimo, 56 96012 Avola (SR)

Per informazioni: tel. 0931-564872 fax 0931-565136, e-mail info@associazionemeter.it

Oaxaca (Messico), 3-6 agosto 2006

Lavorare con famiglie e comunità marginalizzate: professionisti in trincea

Conferenza internazionale

Organizzato da: Accademia di psicoterapia della famiglia, Roma in collaborazione con l'Istituto latinoamericano de estudios de la familia, Messico (ILEF)

Per informazioni: e-mail reservaciones@hotelfortinplaza.com.mx

Belfast (Irlanda del Nord), 27 agosto-1 settembre 2006

XVII Congresso mondiale dell'Associazione internazionale dei magistrati per i minorenni

Congresso

Organizzato da: Ovation Group Portside Business Park Airport Road West Belfast BT3 9 ED

Per informazioni: Secretariat Gerry McLaughlin, tel. +44/28-90412270, fax +44/28-90238506, e-mail wcongress@courtsni.gov.uk

Bellaria Igea Marina (RN), 28-30 agosto 2006

“Senza figli senza”. Dai diritti alla giustizia: famiglie e giovani nei percorsi dell'accoglienza

Convegno

Organizzato da: Ai.Bi. Amici dei Bambini 20077 - Melegnano (Milano)

Per informazioni: Segreteria organizzativa Roberta Rossi, tel. 02/98822331, fax 02/98232611, e-mail roberta.rossi@amicideibambini.it

Indice tematico

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

Adozione e affidamento familiare – Protocolli d'intesa tra Toscana (Amm. Reg.) e Tribunale per i minorenni, Firenze

118 ● Toscana

Adozione internazionale – Progetti – Finanziamenti – Italia – 2006

110 ● Italia. Commissione per le adozioni internazionali

Adozione – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173 – Modifiche

89 ● Italia

ALIMENTAZIONE

Bambini – Alimentazione – Raporti dell'UNICEF – 2006

79-80 ● UNICEF

AMBIENTE E INSEDIAMENTI UMANI

Edifici scolastici – Ristrutturazione – Finanziamenti – Legislazione regionale : Veneto. L.R. 24 dic. 1999, n. 59, art. 5 – Modifiche

120 ● Veneto

ATTIVITÀ RICREATIVE

Gioco del calcio – Gestione – Italia

94-95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Repubblica democratica del Congo – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Sudan – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

CONDIZIONI SOCIALI

Donne e uomini – Pari opportunità – Competenze di Italia (Stato).

Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

108; 168-171 ● Italia

Donne e uomini – Pari opportunità – Decisioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006

*Donne e uomini – Pari opportunità – Decisioni dell’Unione Europea.
Parlamento europeo – 2006*

- 82 ● Unione Europea. Consiglio dell’Unione europea
82 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Famiglie – Condizioni sociali – Italia

- 104 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

DIPENDENZA DA SOSTANZE

*Droghe – Consumo – Prevenzione e riduzione – Paesi dell’Unione Europea –
Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare – 2006*

- 86 ● Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare

DIRITTI

*Bambini e adolescenti – Diritti – Conoscenza da parte dei preadolescenti –
Desio – Statistiche*

- 175-180 ●

*Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Europa – Comunicazioni dell’Unione
Europea. Commissione europea – 2006*

- 82; 155-165 ● Unione Europea. Commissione europea

Cinema – Temi specifici : Bambini e adolescenti – Diritti

- 199-240 ● Colamartino, Fabrizio
199-240 ● Dalla Gassa, Marco

*Diritti umani – Violazioni – Repubblica democratica del Congo, Sudan e
Uganda – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006*

- 77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Diritto alla formazione e diritto all’istruzione – Liguria

- 114-115 ● Liguria

Diritto allo studio – Puglia – 2006

- 117 ● Puglia

*Donne e uomini –Diritti – Tutela – Competenze di Italia (Stato). Dipartimento
per i diritti e le pari opportunità*

- 108; 168-171 ● Italia

*Studenti : Migranti – Diritti – Tutela – Paesi dell’Unione Europea –
Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri – 2006*

- 85 ● Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri

DIRITTO MINORILE

*Potestà dei genitori – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173
– Modifiche*

- 89 ● Italia

EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

- Alunni e studenti – Educazione alla salute – Paesi dell’Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare – 2006*
 86 ● Consiglio d’Europa. Assemblea parlamentare
- Apprendisti – Formazione professionale – Lazio*
 113-114 ● Lazio
- Bambini e adolescenti – Punizioni corporali – Rapporti del Consiglio d’Europa. Commissario per i diritti umani – 2006*
 86-87 ● Consiglio d’Europa. Commissario per i diritti umani
- Bambini e adolescenti – Punizioni – Uso della violenza – Prevenzione – Commenti della Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2006*
 78; 142-154 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Consigli comunali dei ragazzi – Promozione da parte dei sindaci – Progetti – Italia*
 196-198 ● UNICEF. Comitato italiano
- Educazione al tempo libero – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri – 2006*
 85 ● Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri
- Esami di maturità – Riforma – Italia*
 106 ● Italia
- Formazione e istruzione – Trento (prov.)*
 119-120 ● Trento (Provincia)
- Istruzione scolastica – Finanziamenti – Italia*
 105 ● Italia
- Istruzione scolastica – Finanziamenti – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 giugno 2006, n. 210 – Modifiche*
 89 ● Italia
- Istruzione scolastica – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173 – Modifiche*
 89 ● Italia
- Italia (Stato). Ministero della pubblica istruzione – Attività – Programmazione*
 96-99 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura, scienza e istruzione
- 95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport*
- Libri di testo – Prezzi*
 109 ● Italia. Ministero della pubblica istruzione
- Minori detenuti – Educazione alla pace – Protocolli d’intesa tra Associazione nazionale Uomo e società, L’Aquila e Italia (Stato). Dipartimento per la giustizia minorile*
 109 ● Italia. Ministero della giustizia

- 114 *Obbligo formativo e obbligo scolastico – Lazio – 2006-2009*
● Lazio
- 85 *Religioni – Insegnamento – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri – 2006*
● Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri
- 115 *Scuole dell’infanzia – Organizzazione – Legislazione regionale : Liguria. L.R. 8 giugno 2006, n. 15, art. 10 – Applicazione*
● Liguria
- 120 *Servizi educativi per la prima infanzia – Legislazione regionale : Valle d’Aosta. L.L. R.R. 15 dic. 1994, n. 77 e 27 genn. 1999, n. 4 – Abrogazioni*
● Valle d’Aosta
- 85 *Studenti : Migranti – Integrazione scolastica – Paesi dell’Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri – 2006*
● Consiglio d’Europa. Comitato dei ministri

IMMIGRAZIONE

- 106 *Immigrati – Cittadinanza – Italia*
● Italia

INFANZIA E ADOLESCENZA

- 83 *Giustizia minorile – Paesi dell’Unione Europea – Pareri dell’Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006*
● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

LAVORO MINORILE

- 78-79 *Lavoro minorile – Sfruttamento – Paesi industrializzati – Rapporti dell’OIL – 2006*
● OIL

ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

- 112 *Garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – Istituzione da parte della Campania (Amm. reg.)*
● Campania
- 105-106 *Paesi Terzi – Cittadini – Status giuridico – Italia*
Ricongiungimento familiare – Italia
● Italia
- 80 *UNICEF – Assemblee – 2006*
● UNICEF

OSSERVATORI SOCIALI - EUROPA

- 88 *ChildONEurope – Assemblee – 2006*
● ChildONEurope
- 112 *Osservatorio regionale sulla detenzione, Campania*
● Campania
- 2006 *The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance – Assemblee – 2006*
84 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

PARTECIPAZIONE E PROTAGONISMO

- 65-74 *Bambini e adolescenti – Partecipazione politica – Friuli-Venezia Giulia*
● Milanese, Francesco

POLITICHE SOCIALI

- 107; 166-168 *Famiglie – Politiche sociali – Competenze di Italia (Stato). Dipartimento delle politiche per la famiglia*
● Italia
- 113 *Famiglie – Politiche sociali – Friuli-Venezia Giulia*
● Friuli-Venezia Giulia
- 111 *Giovani – Politiche sociali – Basilicata*
● Basilicata
- 85 *Giovani – Politiche sociali – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- 102-104 *Italia (Stato). Dipartimento delle politiche per la famiglia – Attività – Programmazione*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali
- 95 *Italia (Stato). Dipartimento politiche giovanili e attività sportive – Attività – Programmazione*
● Italia. Senato. Commissione permanente, 11, Lavoro, previdenza sociale
- 100-102 *Italia (Stato). Dipartimento politiche giovanili e attività sportive – Attività – Programmazione*
● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

RELAZIONI FAMILIARI

- 113 *Genitorialità – Sostegno – Friuli-Venezia Giulia*
● Friuli-Venezia Giulia

SALUTE

- 77-78 *AIDS – Prevenzione e riduzione – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2006*
● Nazioni Unite. Assemblea generale

- Apprendisti – Salute – Controllo – Toscana*
119 ● Toscana
- Bambini e adolescenti lavoratori – Salute – Controllo – Toscana*
117 ● Sardegna
- Condannati : Giovani – Salute mentale – Tutela – Convenzioni tra Italia (Stato). Centro per la giustizia minorile per la Sardegna e Sardegna (Amm. Reg.)*
117 ● Sardegna
- Epilessia – Diagnosi e terapia – Campania*
112 ● Campania
- Farmaci pediatrici – Comunicazioni dell’Unione Europea. Consiglio dell’Unione europea – 2006*
81 ● Unione Europea. Consiglio dell’Unione europea
- Farmaci pediatrici – Comunicazioni dell’Unione Europea. Parlamento europeo – 2006*
81 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Gestanti, madri e neonati – Assistenza sociosanitaria – Legislazione regionale : Piemonte. L.R. 8 genn. 2004, n. 1, art. 9 – Modifiche*
116 ● Piemonte
- Madri e neonati – Assistenza materno infantile – Italia*
105 ● Italia
- Malati di AIDS : Bambini e adolescenti – Tutela – Rapporti dell’UNICEF – 2006*
80 ● UNICEF
- Minori condannati – Salute mentale – Tutela – Convenzioni tra Italia (Stato). Centro per la giustizia minorile per la Sardegna e Sardegna (Amm. Reg.)*
117 ● Sardegna
- Pediatri – Scelta – Abruzzo*
111 ● Abruzzo
- Salute – Tutela – Sardegna*
117 ● Sardegna
- Servizi sanitari regionali – Riforma – Legislazione regionale : Sardegna. L.R. 26 genn. 1995, n. 5 – Abrogazioni*
117 ● Sardegna
- ## SOCIETÀ
- Anziani e disabili – Servizi residenziali e servizi semiresidenziali – Campania*
112 ● Campania
- Assegni familiari – Erogazione da parte dell’INPS – 2006-2007*
110 ● INPS
- Assistenza sociale – Programmazione – Sicilia – 2004-2006*
118 ● Sicilia
- Assistenza sociale – Riforma – Finanziamenti – Campania*
112 ● Campania

- 114 *Assistenza sociale – Riforma – Liguria*
 ● Liguria
- 116-117 *Assistenza sociale – Riforma – Puglia*
 ● Puglia
- 83 *Bambini, adolescenti e giovani – Criminalità – Prevenzione e riduzione – Paesi dell'Unione Europea – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006*
 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo
- 82 *Discriminazione religiosa e discriminazione sociale – Prevenzione – Decisioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006*
 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea
- 82 *Discriminazione religiosa e discriminazione sociale – Prevenzione – Decisioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006*
 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- 93 *Garanti della famiglia – Italia*
 ● Italia
- 99-100 *Italia (Stato). Ministero della solidarietà sociale – Attività – Programmazione*
 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali
- 95 *Italia. Senato. Commissione permanente, 11, Lavoro, previdenza sociale*
 ● Italia.
- 96 *Madri detenute – Misure alternative alla detenzione – Italia*
 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia
- 109 *Minori detenuti – Reinserimento sociale – Protocolli d'intesa tra Associazione @uxilia, Trieste e Italia (Stato). Dipartimento per la giustizia minorile*
 ● Italia. Ministero della giustizia
- 120 *Piani sociosanitari regionali – Valle d'Aosta – 2006-2008*
 ● Valle d'Aosta
- 112 *Servizi residenziali e servizi semiresidenziali – Campania*
 ● Campania
- 112 *Servizi residenziali per minori e servizi semiresidenziali per minori – Campania*
 ● Campania
- 119 *Servizi sociali – Carte dei servizi – Elaborazione da parte della Toscana (Amm. reg.)*
 ● Toscana
- 85 *Studenti : Rimpatriati – Reinserimento sociale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

TRATTA

- 109 *Vittime della tratta – Assistenza e tutela – Italia*
 ● Italia. Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

TUTELA DEL MINORE

- 94 *Bambini e adolescenti – Organi – Commercio – Prevenzione – Italia*
● Italia
- 93-94 *Bambini e adolescenti – Sostegno – Impiego della telefonia d'aiuto – Italia*
● Italia
- 54-64 *Bambini e adolescenti – Tutela – Marche*
● Mengarelli, Mery
- 115 *Garanti per l'infanzia – Attività – Programmazione – Marche – 2006*
● Marche
- 186-188 *Garanti per l'infanzia – Croazia*
●
- 111-112 *Garanti per l'infanzia – Istituzione da parte della Campania (Amm. Reg.)*
● Campania
- 1-12 *Garanti per l'infanzia – Istituzione – Europa*
● Waage, Trond
- 32-42 *Garanti per l'infanzia – Istituzione – Italia*
● Baldassarre, Laura
- 136-141 ● Mengarelli, Mery
- 136-141 ● Milanese, Francesco
- 13-31 ● Occhiogroso, Franco
- 136-141 ● Strumendo, Lucio
- 123-135 ● Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
- 92-93 *Garanti per l'infanzia – Italia*
● Italia
- 189-191 *Garanti per l'infanzia – Malta*
●
- 183-185 *Garanti per l'infanzia – Polonia*
●
- 43-53 *Minori – Diritto all'ascolto – Ruolo dei garanti per l'infanzia – Veneto*
● Arnosti, Claudia
- 43-53 ● Strumendo, Lucio
- 192-195 *Tutori : Volontari – Istituzione – Progetti – Veneto*
● Veneto. Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori

VIOLENZA

- 118 *Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Riduzione – Interventi della Toscana (Amm. reg.) – 2005-2007*
● Toscana
- 115-116 *Vittime di violenza : Bambine e bambini – Presa in carico – Molise*
● Molise

Indice tematico dell'annata

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

Adozione – Italia

- N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia
N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Adozione e affidamento familiare – Protocolli d'intesa tra Toscana (Amm. Reg.) e Tribunale per i minorenni, Firenze

- N. 3, p. 118 ● Toscana

Adozione internazionale – Accordi tra Italia (Stato) e Bielorussia (Stato)

- N. 1, p. 129 ● Italia. Commissione per le adozioni internazionali

Adozione internazionale – Italia

- N. 1, p. 98 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali
N. 1, p. 99 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio

Adozione internazionale – Progetti – Finanziamenti – Italia – 2006

- N. 3, p. 110 ● Italia. Commissione per le adozioni internazionali

Adozione – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173 – Modifiche

- N. 3, p. 89 ● Italia

Adozione mite – Italia

- N. 1, p. 117-118 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

Affidamento familiare – Abruzzo

- N. 1, p. 130 ● Abruzzo

Bambini e adolescenti – Affidamento familiare – Toscana

- N. 2, p. 123-124 ● Toscana

Bielorussi : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Italia

- N. 1, p. 91-92 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

Enti autorizzati all'adozione internazionale – Italia

- N. 2, p. 117 ● Italia. Commissione per le adozioni internazionali

Famiglie adottive – Sostegno – Paesi dell'Unione Europea

- N. 2, p. 93 ● ChildONEurope

Ucraini : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Italia

- N. 2, p. 117 ● Italia. Commissione per le adozioni internazionali

ALIMENTAZIONE

Bambini – Alimentazione – Raporti dell'UNICEF – 2006

- N. 3, p. 79-80 ● UNICEF

AMBIENTE E INSEDIAMENTI UMANI

Autoveicoli – Passeggeri : Bambini – Sicurezza – Regolamenti dell'Unione Europea. Commissione europea – 2005

N. 1, p. 76 ● Unione Europea. Commissione europea

Autoveicoli – Sicurezza – Legislazione europea : Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea. Direttiva 2003/20/CE – Applicazione

Autoveicoli – Sicurezza – Legislazione europea : Unione Europea. Parlamento europeo. Direttiva 2003/20/CE – Applicazione

N. 2, p. 111 ● Italia

Edifici scolastici – Ristrutturazione – Finanziamenti – Legislazione regionale : Veneto. L.R. 24 dic. 1999, n. 59, art. 5 – Modifiche

N. 3, p. 120 ● Veneto

Edifici scolastici – Sicurezza – Basilicata, Lazio e Lombardia

N. 1, p. 115 ● Italia. Camera dei deputati

Edifici scolastici – Sicurezza – Piemonte

N. 1, p. 116 ● Italia. Camera dei deputati

BAMBINI E ADOLESCENTI A RISCHIO

Adolescenti a rischio e adolescenti devianti – Inserimento lavorativo e integrazione sociale – Progetti – Italia meridionale – 2004-2006

N. 1, p. 228-231 ● Associazione Inventare insieme

BAMBINI E ADOLESCENTI CON DISTURBI DELL'APPRENDIMENTO

Bambini e adolescenti con disturbi dell'apprendimento – Integrazione scolastica – Italia

N. 1, p. 97 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali

N. 1, p. 100 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport

BAMBINI E ADOLESCENTI DI STRADA

Agenti di polizia – Formazione – Temi specifici : Bambini di strada – Progetti

N. 1, p. 221-223 ● Consortium for Street Children

Bambini di strada – Sostegno – Progetti – Africa meridionale, America Latina e Europa centrale e orientale

N. 1, p. 218-220 ● European Foundation for Street Children World wide

N. 1, p. 218-220 ● Institute for Teenagers

Bambini e adolescenti di strada – Emarginazione sociale – Riduzione – Progetti – Costa d'Avorio

N. 1, p. 215-217 ● Bureau International Catholique de l'Enfance

BAMBINI E ADOLESCENTI ISTITUZIONALIZZATI

Bambini e adolescenti istituzionalizzati – Diritti – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 90 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Bambini e adolescenti istituzionalizzati – Toscana

N. 2, p. 123-124 ● Toscana

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Repubblica democratica del Congo – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

N. 3, p. 77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Sudan – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

N. 3, p. 77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Bambini in conflitti armati – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2005

N. 1, p. 71-72 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

CONDIZIONI SOCIALI

Donne – Condizioni sociali – Paesi dell'Unione Europea – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Donne e uomini – Pari opportunità – Competenze di Italia (Stato). Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

N. 3, p. 108;
168-171 ● Italia

Donne e uomini – Pari opportunità – Decisioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006

Donne e uomini – Pari opportunità – Decisioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006

N. 3, p. 82 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea

N. 3, p. 82 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Donne e uomini – Pari opportunità – Europa e Paesi in via di sviluppo – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2005

N. 1, p. 79 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Donne e uomini – Pari opportunità – Italia

N. 2, p. 111-112 ● Italia

Famiglie – Condizioni sociali – Italia

N. 3, p. 104 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

CULTURA E ATTIVITÀ RICREATIVE

Pace – Promozione – Ruolo delle Nazioni Unite – Costa d'Avorio – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

N. 2, p. 78 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Pace – Promozione – Somalia – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

N. 2, p. 78 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Tempo libero – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2005

N. 1, p. 82 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Turismo – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

DIPENDENZA DA SOSTANZE

Droghe – Consumo – Prevenzione – 2007-2013 – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006

N. 2, p. 86 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Droghe – Consumo – Prevenzione e riduzione – Paesi dell'Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006

N. 3, p. 86 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

DIRITTI

Bambini e adolescenti femmine – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2006

N. 2, p. 78 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Bambini e adolescenti – Diritti – Conoscenza da parte dei preadolescenti – Desio – Statistiche

N. 3, p. 175-180 ●

Bambini e adolescenti – Diritti – Paesi dell'Unione Europea – 2005

N. 1, p. 84 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione e tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2005

N. 1, p. 72 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Europa – Comunicazioni dell'Unione Europea. Commissione europea – 2006

N. 3, p. 82; 155-165 ● Unione Europea. Commissione europea

Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Paesi in via di sviluppo – Progetti di Italia (Stato). Ministero degli affari esteri

N. 1, p. 123 ● Italia. Ministero degli affari esteri

- Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite.*
Assemblea generale – 2006
N. 2, p. 79 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini piccoli – Diritti – Promozione – Commenti delle Nazioni Unite.*
Committee on the Rights of the Child – 2005
N. 1, p. 73, 143-163 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Cinema – Temi specifici : Bambini e adolescenti – Diritti*
N. 3, p. 199-240 ● Colamartino, Fabrizio
N. 3, p. 199-240 ● Dalla Gassa, Marco
- Diritti umani – Promozione – Paesi dell'Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006*
N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Diritti umani – Promozione – Ruolo delle Nazioni Unite – Somalia – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006*
N. 2, p. 78 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza
- Diritti umani – Tutela – Italia – Rapporti del Consiglio d'Europa.*
Commissario per i diritti umani – 2005
N. 1, p. 82-83 ● Consiglio d'Europa. Commissario per i diritti umani
- Diritti umani – Violazioni – Repubblica democratica del Congo, Sudan e Uganda – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006*
N. 3, p. 77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza
- Diritto alla casa – Europa – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006*
N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Diritto alla formazione e diritto all'istruzione – Liguria*
N. 3, p. 114-115 ● Liguria
- Diritto allo studio – Italia*
N. 1, p. 115 ● Italia. Camera dei deputati
N. 1, p. 118-119 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 5., Bilancio
- Diritto allo studio – Puglia – 2006*
N. 3, p. 117 ● Puglia
- Diritto di asilo – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2005*
N. 1, p. 82 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Disabili – Diritti – Promozione – Europa – 2006-2015 – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
N. 2, p. 88-89 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Donne e uomini – Diritti – Tutela – Competenze di Italia (Stato).*
Dipartimento per i diritti e le pari opportunità
N. 3, p. 108; 168-171 ● Italia

*Migranti – Diritti umani – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite.
Commission on Human Rights – 2005*

N. 1, p. 72 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

*Migranti – Diritti umani – Tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2006*

N. 2, p. 79 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Minoranze – Diritti – Tutela – Ungheria – Risoluzioni del Consiglio
d'Europa. Comitato dei ministri – 2005*

N. 1, p. 81 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

*Popolazione – Diritti umani – Darfur – Rapporti delle Nazioni Unite.
Consiglio di sicurezza – 2006*

N. 2, p. 78 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

*Studenti : Migranti – Diritti – Tutela – Paesi dell'Unione Europea –
Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*

N. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

DIRITTO DI FAMIGLIA

Coppie di fatto – Italia

N. 2, p. 116 ● Italia. Corte di cassazione

Coppie di fatto e PACS – Italia

N. 1, p. 118 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

Genitori – Cognomi – Assegnazione ai figli – Italia

N. 2, p. 115 ● Italia. Corte costituzionale

Matrimonio – Annullamento – Atti amministrativi – Italia

N. 1, p. 128 ● Italia. Corte di cassazione

Matrimonio putativo – Italia

N. 2, p. 107 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali

N. 1, p. 117; ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

N. 2, p. 108

Minori – Matrimonio – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 89 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Patti di famiglia – Italia. Codice civile, libro II, titolo IV – Modifiche

N. 2, p. 98-99 ● Italia

N. 2, p. 105 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali

N. 2, p. 105 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia

DIRITTO MINORILE

*Minori – Matrimonio – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa.
Assemblea parlamentare – 2005*

N. 1, p. 81-82 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Potestà dei genitori – In relazione alla separazione coniugale e al divorzio – Italia

N. 2, p. 116 ● Italia. Corte di cassazione

Potestà dei genitori – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173 – Modifiche

N. 3, p. 89 ● Italia

Processo civile minorile – Italia

N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia

N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

DIVERTIMENTO

Attività motorie e giochi – Italia

N. 2, p. 25-35 ● Sidoti, Beniamino

Bambini, bambini e adolescenti – Giochi – Italia – 2005 – Statistiche

N. 2, p. 153-158 ● ISTAT

N. 2, p. 153-158 ● Istituto degli Innocenti

N. 2, p. 153-158 ● Italia. Ministero della solidarietà sociale

Bambini, adolescenti e adulti – Attività ricreative – Ruolo della scrittura

Bambini, adolescenti e adulti – Scrittura – Ruolo degli educatori

N. 2, p. 1-14 ● Demetrio, Duccio

Bambini e adolescenti – Effetti dei videogiochi

N. 2, p. 15-24 ● Cangià, Caterina

Bambini e adolescenti – Giochi – Promozione – Congressi : Toys for tomorrow Forum, 2., Ahmedabad, 2006

N. 2, p. 191-193 ● National Institute of Design

Bambini e adolescenti – Giochi – Promozione – Ravenna

N. 2, p. 194-199 ● Ravenna

Capacità sociale – Sviluppo mediante i giochi

N. 2, p. 44-61 ● Paglieri, Fabio

Care Toys-Laboratorio di progettazione giochi per ospedali pediatrici

N. 2, p. 208-209 ● Corretti, Gilberto

Educazione ai giochi

N. 2, p. 36-43 ● Barachini, Ilaria

Giocattoli – Scelta da parte degli alunni delle scuole elementari – Roma e Udine – 2003-2004

N. 2, p. 175-186 ● Drasigh, Sabrina

Giocattoli : Supermag

N. 2, p. 210-214 ● Tusacciu, Edoardo Pio

Giochi – Impiego della matematica

N. 2, p. 62-73 ● Supino, Paola

Giochi – Promozione – Emilia-Romagna e Toscana

N. 2, p. 205-207 ● Associazione culturale Il Giuggiolo e Ingegneria del Buon Sollazzo

Gioco del calcio – Gestione – Italia

N. 3, p. 94-95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport

Giornata mondiale del gioco – 2006

N. 2, p. 200-204 ● Associazione nazionale città in gioco-GioNA

N. 2, p. 189-190 ● International Toy Library Association

Giovani – Attività ricreative e sport – Italia

N. 2, p. 100-101 ● Italia

Sport – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 89 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

DONNE

Donne immigrate – Diritti – Tutela – Europa – Raccomandazioni del

Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006

N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Pace e sicurezza – Promozione – Ruolo delle donne – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2005

N. 1, p. 71 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

Accademie di belle arti e conservatori musicali – Insegnanti – Italia

N. 1, p. 96 ● Italia. Senato

Alunni e studenti – Educazione alimentare e educazione ambientale – Progetti – Italia – 2006

N. 2, p. 114 ● Italia. Ministero delle politiche agricole e forestali

Alunni e studenti – Educazione alimentare – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2005

N. 1, p. 80 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Alunni e studenti – Educazione alla salute – Paesi dell'Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006

N. 3, p. 86 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Alunni e studenti – Educazione alla salute – Progetti educativi – Piemonte

N. 1, p. 104-105 ● Italia. Camera dei deputati

Alunni e studenti : Islamici – Integrazione scolastica – Italia

N. 1, p. 93 ● Italia. Senato

Alunni e studenti : Islamici – Integrazione scolastica – Milano

N. 1, p. 112-113 ● Italia. Camera dei deputati

- Alunni e studenti – Lingua materna – Promozione – Europa – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006*
N. 2, p. 90-91; ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare 139-140
- Alunni : Rumeni – Vita scolastica – Moldavia – Risposte del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2005*
N. 1, p. 80 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Alunni : Stranieri – Iscrizioni – Italia*
N. 1, p. 95 ● Italia. Senato
- Antisemitismo – Prevenzione e repressione – Ruolo delle scuole – Europa*
N. 2, p. 92 ● OSCE
- Apprendisti – Formazione professionale – Lazio*
N. 3, p. 113-114 ● Lazio
- Asili nido aziendali – Finanziamenti – Italia*
N. 1, p. 105-106 ● Italia. Camera dei deputati
- Asili nido aziendali – Istituzione e organizzazione da parte della Campania (Amm. Reg.)*
N. 1, p. 132 ● Campania
- Asili nido aziendali e servizi educativi per la prima infanzia – Autorizzazioni – Veneto*
N. 2, p. 124 ● Veneto
- Asili nido – Personale – Titoli di studio – Legislazione regionale : Veneto. L.R. 23 apr. 1990, n. 32, art. 15, comma 1 – Modifiche*
N. 1, p. 139 ● Veneto
- Assegni di studio – Erogazione agli studenti delle scuole medie superiori – Lombardia – 2005-2006*
N. 2, p. 121 ● Lombardia
- Autonomia scolastica – Finanziamenti alle Province dell'Emilia Romagna (Amm. Reg.) – 2005-2006*
N. 1, p. 132-133 ● Emilia Romagna
- Bambini e adolescenti – Punizioni corporali – Rapporti del Consiglio d'Europa. Commissario per i diritti umani – 2006*
N. 3, p. 86-87 ● Consiglio d'Europa. Commissario per i diritti umani
- Bambini e adolescenti – Punizioni – Uso della violenza – Prevenzione – Commenti della Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2006*
N. 3, p. 78; ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child 142-154
- Buoni scuola – Erogazione – Lombardia – 2005-2006*
N. 2, p. 121 ● Lombardia
- Circhi – Personale – Figli – Scolarizzazione – Italia*
N. 1, p. 116 ● Italia. Camera dei deputati

- Consigli comunali dei ragazzi – Promozione da parte dei sindaci – Progetti – Italia*
n. 3, p. 196-198 ● UNICEF. Comitato italiano
- Educazione – Europa – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2005*
n. 1, p. 80 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Educazione alla pace – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2005*
n. 1, p. 72 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Educazione al tempo libero – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
n. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Esami di maturità – Riforma – Italia*
n. 3, p. 106 ● Italia
- Figli – Istruzione scolastica – Ruolo dei genitori divorziati e dei genitori separati non affidatari – Italia*
n. 1, p. 126 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Formazione e istruzione – Europa – Comunicazioni dell'Unione Europea. Commissione europea – 2005*
n. 1, p. 75 ● Unione Europea. Commissione europea
- Formazione e istruzione – Trento (prov.)*
n. 3, p. 119-120 ● Trento (Provincia)
- Formazione professionale e istruzione secondaria superiore*
n. 1, p. 121-122 ● Italia
- Giovani – Educazione ambientale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
n. 2, p. 87-88 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Insegnanti – Bologna (prov.)*
n. 1, p. 115 ● Italia. Camera dei deputati
- Insegnanti – Formazione*
n. 1, p. 121-122 ● Italia
- Insegnanti di sostegno – Italia*
n. 1, p. 97 ● Italia. Senato
- Insegnanti supplenti – Italia*
n. 1, p. 113-114 ● Italia. Camera dei deputati
- Insegnanti – Veneto*
n. 2, p. 104 ● Italia. Senato
- Istruzione scolastica – Finanziamenti – Italia*
n. 3, p. 105 ● Italia

- Istruzione scolastica – Finanziamenti – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 giugno 2006, n. 210 – Modifiche*
N. 3, p. 89 ● Italia
- Istruzione scolastica – Legislazione statale : Italia. D.L. 12 maggio 2006, n. 173 – Modifiche*
N. 3, p. 89 ● Italia
- Istruzione scolastica – Sistemi informativi – Italia*
N. 2, p. 113 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Istruzione secondaria superiore – Piemonte – 2006-2007*
N. 1, p. 136 ● Piemonte
- Istruzione superiore – Paesi dell'Unione Europea – Risoluzioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2005*
N. 1, p. 75 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea
- Italia (Stato). Ministero della pubblica istruzione – Attività – Programmazione*
N. 3, p. 96-99 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura, scienza e istruzione
N. 3, p. 95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 7, Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport
- Libri di testo – Acquisto – Protocolli di intesa tra Italia (Stato). Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Poste italiane s.p.a.*
N. 1, p. 106 ● Italia. Camera dei deputati
- Libri di testo – Costi – Italia*
N. 1, p. 114-115 ● Italia. Camera dei deputati
- Libri di testo – Distribuzione agli alunni e agli studenti da parte dei Comuni – Marche – 2006-2007*
N. 2, p. 122 ● Marche
- Libri di testo – Prezzi*
N. 3, p. 109 ● Italia. Ministero della pubblica istruzione
- Licei musicali – Veneto*
N. 2, p. 125 ● Veneto
- Minori detenuti – Educazione alla legalità – Sicilia*
N. 1, p. 124 ● Italia. Ministero della giustizia
- Minori detenuti – Educazione alla pace – Protocolli d'intesa tra Associazione nazionale Uomo e società, L'Aquila e Italia (Stato). Dipartimento per la giustizia minorile*
N. 3, p. 109 ● Italia. Ministero della giustizia
- Obbligo formativo e obbligo scolastico – Lazio – 2006-2009*
N. 3, p. 114 ● Lazio
- Obbligo formativo – Piemonte – 2006*
N. 1, p. 136 ● Piemonte

- Portfolio delle competenze – Italia*
N. 1, p. 129 ● Italia. Garante per la protezione dei dati personali
N. 1, p. 125 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Religioni – Insegnamento – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2005*
N. 1, p. 81 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Religioni – Insegnamento – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
N. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Reti di scuole – Marche – 2006-2007*
N. 2, p. 123 ● Marche
- Reti di scuole – Toscana – 2006-2007*
N. 2, p. 123 ● Toscana
- Scuole – Alunni e studenti – Sicurezza – Progetti – Piemonte – 2006-2007*
N. 1, p. 136 ● Piemonte
- Scuole – Materie di insegnamento : Ecologia – Italia*
N. 1, p. 114 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole – Personale – Assunzioni – Italia*
N. 1, p. 92 ● Italia. Senato
- Scuole – Personale – Retribuzioni – Italia – 2004-2005*
N. 1, p. 107-108 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole – Personale – Sicurezza – Progetti – Piemonte – 2006-2007*
N. 1, p. 136 ● Piemonte
- Scuole – Piani dell'offerta formativa – Italia – 2005-2006*
N. 1, p. 125 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Scuole dell'infanzia – Bambini in età prescolare – Iscrizioni – Italia*
N. 1, p. 96 ● Italia. Senato
- Scuole dell'infanzia – Finanziamenti – Italia*
N. 1, p. 96; ● Italia. Senato
N. 2, p. 103-104
- Scuole dell'infanzia – Organizzazione – Legislazione regionale : Liguria. L.R. 8 giugno 2006, n. 15, art. 10 – Applicazione*
N. 3, p. 115 ● Liguria
- Scuole e università – Legislazione statale : Italia. D.L. 5 dic. 2005, n. 250 – Modifiche*
N. 2, p. 96-97 ● Italia
- Scuole elementari – Alunni – Educazione alimentare – Roma*
N. 1, p. 126-127 ● Italia. Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
- Scuole medie – Insegnanti – Diplomi di laurea – Bolzano (prov.)*
N. 2, p. 119 ● Bolzano (Provincia)

- Scuole medie inferiori – Materie di insegnamento : Tecnologia – Italia*
N. 1, p. 96 ● Italia. Senato
- Scuole medie superiori – Materie di insegnamento : Sociologia – Italia*
N. 1, p. 115 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole pareggiate – Italia*
N. 1, p. 118-119 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 5., Bilancio
- Scuole pareggiate : Scuole elementari – Finanziamenti – Italia*
N. 1, p. 96 ● Italia. Senato
- Scuole pareggiate : Scuole medie superiori – Materie di insegnamento : Religione cattolica*
N. 2, p. 111 ● Italia
- Scuole private : Scuole dell'infanzia e scuole elementari – Finanziamenti ai Comuni del Molise (Amm. Reg.)*
N. 1, p. 135 ● Molise
- Scuole statali : Scuole medie superiori – Materie di insegnamento : Religione cattolica*
N. 2, p. 111 ● Italia
- Servizi educativi – Finanziamenti – Legislazione regionale : Marche. Del. n. 642/2004 – Modifiche*
N. 1, p. 134 ● Marche
- Servizi educativi per la prima infanzia – Diffusione – Progetti – Italia*
N. 1, p. 122-123 ● Italia. Dipartimento per le pari opportunità
- Servizi educativi per la prima infanzia – Finanziamenti dell'Abruzzo (Amm. Reg.) – 2005*
N. 1, p. 130 ● Abruzzo
- Servizi educativi per la prima infanzia – Italia*
N. 1, p. 101 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori
- Servizi educativi per la prima infanzia – Legislazione regionale : Valle d'Aosta. L.L. R.R. 15 dic. 1994, n. 77 e 27 gem. 1999, n. 4 – Abrogazioni*
N. 3, p. 120 ● Valle d'Aosta
- Sistema scolastico – Europa – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005*
N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Studenti : Migranti – Integrazione scolastica – Paesi dell'Unione Europea – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
N. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Sussidi economici – Erogazione agli alunni e agli studenti delle scuole pareggiate – Italia – 2005-2006*
N. 2, p. 113 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Sussidi economici – Erogazione agli studenti delle Università – Basilicata*
N. 2, p. 119 ● Basilicata

Università della terza età – Finanziamenti alle Province dell'Emilia Romagna (Amm. Reg.) – 2005-2006
N. 1, p. 132-133 ● Emilia Romagna

IMMIGRAZIONE

Immigrati – Cittadinanza – Italia
N. 3, p. 106 ● Italia

Immigrati – Cittadinanza – 2007-2013 – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006
N. 2, p. 86 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Immigrati – Integrazione sociale – Europa – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005
N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Immigrazione – Politiche dell'Unione Europea – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005
N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Immigrazione – Politiche – Paesi dell'Unione Europea – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2005
N. 1, p. 79 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

INFANZIA E ADOLESCENZA

Commissione parlamentare per l'infanzia – Attività – Italia
N. 2, p. 102 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

Conferenza nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, Firenze, 2005
N. 1, p. 126 ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Giustizia minorile – Paesi dell'Unione Europea – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006
N. 3, p. 83 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

LAVORO MINORILE

Lavoro minorile – Prevenzione e riduzione – Rapporti dell'OIL
N. 2, p. 81 ● OIL

Lavoro minorile – Prevenzione e riduzione – Ruolo dell'educazione
N. 2, p. 81 ● OIL

Lavoro minorile – Sfruttamento – Paesi industrializzati – Rapporti dell'OIL – 2006
N. 3, p. 78-79 ● OIL

Lavoro minorile – Sfruttamento – Prevenzione e repressione – Italia
N. 1, p. 109-110 ● Italia. Camera dei deputati

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione a Internet e ai mezzi di comunicazione di massa – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2005

N. 1, p. 78 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione a Internet e ai mezzi di comunicazione di massa – Proposte di raccomandazione dell'Unione Europea. Commissione europea – 2006

N. 2, p. 83 ● Unione Europea. Commissione europea

Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione a Internet e ai mezzi di comunicazione di massa – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 76-77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione alla pubblicità televisiva – Italia

N. 1, p. 111 ● Italia. Camera dei deputati

Internet – Sicurezza – Comunicazioni dell'Unione Europea. Commissione europea – 2005

N. 1, p. 75 ● Unione Europea. Commissione europea

Programmi radiofonici e programmi televisivi – Partecipazione dei bambini e dei preadolescenti – Italia

N. 2, p. 109 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura, scienza ed istruzione

N. 2, p. 109 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 9., Trasporti, poste e telecomunicazioni

N. 2, p. 102 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

N. 2, p. 112-113 ● Italia. Ministero delle comunicazioni

N. 2, p. 103 ● Italia. Senato

Programmi radiofonici e programmi televisivi – Partecipazione dei bambini e dei preadolescenti – Legislazione statale : Italia. L. 3 magg. 2004, n. 112, art. 10 – Modifiche

N. 2, p. 97 ● Italia

Programmi televisivi per bambini – Legislazione statale : Italia. L. 3 magg. 2004, n. 112, art. 10 – Modifiche

N. 2, p. 97 ● Italia

Televisione – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

MINORI STRANIERI

Bielorussi : Bambini e adolescenti – Accoglienza – Italia

N. 1, p. 90-91 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

Malati : Bambini e adolescenti stranieri – Genitori – Permessi di soggiorno – Italia

N. 1, p. 11-112 ● Italia. Camera dei deputati

Minori stranieri non accompagnati – Accoglienza e tutela – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 90 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Minori stranieri non accompagnati – Tutela – Italia

N. 1, p. 90-91 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

MORTALITÀ

Mortalità fetale e SIDS – Diagnosi

N. 2, p. 96 ● Italia

Mortalità fetale e SIDS – Italia

N. 2, p. 108 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 7., Cultura, scienza ed istruzione

N. 2, p. 110 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE

Difensori civici – Risposte del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2005

N. 1, p. 80 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Garanti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale – Istituzione da parte della Campania (Amm. reg.)

N. 3, p. 112 ● Campania

Giustizia civile – Promozione – 2007-2013 – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006

N. 2, p. 86 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Paesi Terzi – Cittadini – Status giuridico – Italia

Riconiungimento familiare – Italia

N. 3, p. 105-106 ● Italia

Programma AGIS, 2006 – Comunicazioni dell'Unione Europea.

Commissione europea – 2005

N. 1, p. 76 ● Unione Europea. Commissione europea

Rifugiati – Status giuridico – Paesi dell'Unione Europea – Direttive dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2005

N. 1, p. 74, 175-207 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea

Rifugiati – Status giuridico – Paesi dell'Unione Europea – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

UNICEF – Assemblee – 2006

N. 3, p. 80 ● UNICEF

OSSERVATORI SOCIALI – EUROPA

ChildONEurope – Assemblee – 2006

N. 2, p. 93-94; ● ChildONEurope

N. 3, p. 88

Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, Milano – Organizzazione

N. 1, p. 133-134 ● Lombardia

Osservatorio regionale sulla detenzione, Campania

N. 3, p. 112 ● Campania

The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance – Assemblee – 2006

N. 3, p. 84 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

PARTECIPAZIONE E PROTAGONISMO

Bambini e adolescenti – Partecipazione politica – Friuli-Venezia Giulia

N. 3, p. 65-74 ● Milanese, Francesco

Campania (Amm. Reg.). Consulta regionale dei ragazzi e delle ragazze – Istituzione e organizzazione

N. 1, p. 132 ● Campania

Disabili – Partecipazione – Promozione – Europa – 2006-2015 –

Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 88-89 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Giovani – Partecipazione – Comunicazioni dell'Unione Europea.

Commissione europea – 2005

N. 1, p. 76 ● Unione Europea. Commissione europea

Giovani – Partecipazione – Piani di settore delle Marche (Amm. Reg.) – 2005

N. 1, p. 134 ● Marche

Giovani – Partecipazione – Progetti – Finanziamenti – 2003-2005 –

Legislazione regionale : Marche. Del. 12 ott. 2004, n. 1175 – Applicazione

N. 1, p. 134 ● Marche

Giovani – Partecipazione – Promozione – Europa – Risoluzioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2005

N. 1, p. 75 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea

Giovani – Partecipazione – Promozione – 2007-2013 – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Giovani – Partecipazione politica – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 2, p. 87; ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
137-138

POLITICHE SOCIALI

Bambini e adolescenti – Politiche sociali – Lombardia

N. 2, p. 121-122 ● Lombardia

Famiglie – Politiche sociali – Competenze di Italia (Stato). Dipartimento delle politiche per la famiglia

N. 3, p. 107; ● Italia
166-168

Famiglie – Politiche sociali – Friuli-Venezia Giulia

N. 2, p. 120; ● Friuli-Venezia Giulia
N. 3, p. 113

Giovani – Politiche sociali – Basilicata

N. 3, p. 111 ● Basilicata

Giovani – Politiche sociali – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006

N. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Giovani – Politiche sociali – Finanziamenti della Toscana (Amm. Reg.)

N. 1, p. 138 ● Toscana

Giovani – Politiche sociali – Promozione – Conclusioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006

N. 2, p. 82 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea

Giovani – Politiche sociali – Puglia

N. 1, p. 136-137 ● Puglia

Italia (Stato). Dipartimento delle politiche per la famiglia – Attività – Programmazione

N. 3, p. 102-104 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali
N. 3, p. 95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 11, Lavoro, previdenza sociale

Italia (Stato). Dipartimento politiche giovanili e attività sportive – Attività – Programmazione

N. 3, p. 100-102 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

Politica sanitaria e politiche sociali – Finanziamenti del Friuli-Venezia Giulia (Amm. Reg.)

N. 2, p. 120 ● Friuli-Venezia Giulia

Zingari – Politiche sociali – Italia

N. 1, p. 96 ● Italia. Senato

RELAZIONI FAMILIARI

Dichiarazione giudiziale di paternità – Italia

N. 2, p. 108 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

N. 2, p. 115 ● Italia. Corte costituzionale

*Genitorialità – Sostegno – Finanziamenti – Legislazione regionale : Marche.
Del. 642/2004 – Modifiche*

N. 1, p. 134 ● Marche

Genitorialità – Sostegno – Friuli-Venezia Giulia

N. 3, p. 113 ● Friuli-Venezia Giulia

SALUTE

*AIDS, malaria e tubercolosi – Prevenzione – Paesi in via di sviluppo –
Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005*

N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo

*AIDS – Prevenzione e riduzione – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2006*

N. 3, p. 77-78 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Apprendisti – Salute – Controllo – Toscana

Bambini e adolescenti lavoratori – Salute – Controllo – Toscana

N. 3, p. 119 ● Toscana

Bambini – Sindrome emolitico-uremica – Cilento

N. 1, p. 116 ● Italia. Camera dei deputati

Celiachia e dermatite erpetiforme – Diagnosi e terapia – Liguria

N. 1, p. 133 ● Liguria

*Condannati : Giovani – Salute mentale – Tutela – Convenzioni tra Italia (Stato).
Centro per la giustizia minorile per la Sardegna e Sardegna (Amm. Reg.)*

N. 3, p. 117 ● Sardegna

Consultori familiari – Italia

N. 2, p. 109-110 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

*Danni da trasfusioni e danni da vaccinazioni obbligatorie – Risarcimenti –
Italia*

N. 1, p. 100-101 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 12, Igiene e sanità

Danni da vaccinazioni obbligatorie – Risarcimenti – Italia

N. 1, p. 119-120 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali

N. 1, p. 97 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali

N. 1, p. 98-99 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio

Epilessia – Diagnosi e terapia – Campania

N. 3, p. 112 ● Campania

*Farmaci pediatrici – Comunicazioni dell'Unione Europea. Consiglio
dell'Unione europea – 2006*

*Farmaci pediatrici – Comunicazioni dell'Unione Europea. Parlamento
europeo – 2006*

N. 3, p. 81 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione europea

N. 3, p. 81 ● Unione Europea. Parlamento europeo

- Farmaci pediatrici – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005*
N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Fecondazione artificiale – Italia*
N. 1, p. 127, ● Italia. Ministero della salute
210-212
- Gestanti, madri e neonati – Assistenza sociosanitaria – Legislazione regionale : Piemonte. L.R. 8 genn. 2004, n. 1, art. 9 – Modifiche*
N. 3, p. 116 ● Piemonte
- Interruzione volontaria di gravidanza – Prevenzione – Ruolo dei consultori familiari – Italia*
N. 1, p. 120; ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali
N. 2, p. 109
- Madri e neonati – Assistenza materno infantile – Italia*
N. 3, p. 105 ● Italia
- Malati di AIDS : Bambini e adolescenti – Tutela – Rapporti dell'UNICEF – 2006*
N. 3, p. 80 ● UNICEF
- Minori condannati – Salute mentale – Tutela – Convenzioni tra Italia (Stato). Centro per la giustizia minorile per la Sardegna e Sardegna (Amm. Reg.)*
N. 3, p. 117 ● Sardegna
- Mortalità fetale e SIDS – Italia*
N. 1, p. 99 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio
N. 1, p. 101 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 12, Igiene e sanità
- Obesità – Europa – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006*
N. 2, p. 85 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo
- Parto – Promozione – Campania*
N. 2, p. 119-120 ● Campania
- Parto cesareo – Riduzione – Toscana*
N. 1, p. 138 ● Toscana
- Pediatri – Scelta – Abruzzo*
N. 3, p. 111 ● Abruzzo
- Salute – Tutela – Sardegna*
Servizi sanitari regionali – Riforma – Legislazione regionale : Sardegna. L.R. 26 genn. 1995, n. 5 – Abrogazioni
N. 3, p. 117 ● Sardegna
- Sindrome emolitico-uremica – Prevenzione – Campania*
N. 1, p. 95-96 ● Italia. Senato

Vaccinazioni antiepatite virale, vaccinazioni antipneumococcica in età pediatrica e vaccinazioni antivaricella – Promozione – Liguria – 2005-2007
N. 2, p. 120 ● Liguria

SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

Affidamento condiviso – Italia

- N. 1, p. 103 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia
- N. 1, p. 100 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio
- N. 1, p. 103 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Affidamento condiviso e separazione coniugale – Italia

- N. 2, p. 98; 145-148 ● Italia
- N. 2, p. 105-106 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia
- N. 2, p. 105-106 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Divorzio – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006

- N. 2, p. 86 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo

Figli minorenni – Sottrazione da parte dei genitori separati non affidatari – Algeria e Tunisia

- N. 1, p. 108-109 ● Italia. Camera dei deputati

Figli minorenni – Sottrazione da parte dei genitori separati non affidatari – Russia

- N. 1, p. 114 ● Italia. Camera dei deputati

Genitori separati – Figli – Affidamento – Italia

- N. 1, p. 115 ● Italia. Camera dei deputati

Genitori separati – Figli – Tutela – Raccomandazioni delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2005

- N. 1, p. 72-73, 164-174 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child

Separazione coniugale – Italia

- N. 2, p. 115-116 ● Italia. Corte di cassazione

SFRUTTAMENTO SESSUALE

Adolescenti femmine e donne – Sfruttamento sessuale – Prevenzione e repressione – Germania – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006

- N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Bambini, adolescenti e donne – Prostituzione – In relazione alle manifestazioni sportive – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006

- N. 2, p. 85 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Bambini, adolescenti e donne – Sfruttamento sessuale – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006

N. 2, p. 84-85 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Albania – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Grecia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Italia

N. 2, p. 97-98; 129-136 ● Italia

N. 2, p. 107 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali

N. 2, p. 108 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

N. 2, p. 106 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia

N. 2, p. 106 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 79-80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Repressione – Italia

N. 1, p. 97-98 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali

N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia

N. 1, p. 99 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio

N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Pedopornografia – Albania – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Pedopornografia – Grecia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Pedopornografia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 79-80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Pedopornografia on line – Italia

N. 2, p. 97-98; 129-136 ● Italia

N. 2, p. 107 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali

N. 2, p. 108 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

N. 2, p. 106 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia

N. 2, p. 106 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Pedopornografia on line – Repressione – Italia

- N. 1, p. 97-98 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 1, Affari costituzionali
- N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia
- N. 1, p. 99 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio
- N. 1, p. 102 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Prostitutione – Italia

- N. 1, p. 117 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia

SOCIETÀ

Adolescenti – Inserimento lavorativo – Italia

- N. 1, p. 87-90 ● Italia. Camera dei deputati
- N. 1, p. 87-90 ● Italia. Senato

Anziani e disabili – Servizi residenziali e servizi semiresidenziali – Campania

- N. 3, p. 112 ● Campania

Armi – Commercio – Prevenzione – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2006

- N. 2, p. 77 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

Artigiani e commercianti : Lavoratrici madri – Congedi parentali – Italia

- N. 2, p. 118 ● INPS

Asia sud orientale – Popolazione – Aiuti umanitari – Progetti

- N. 1, p. 122 ● Italia. Dipartimento per le pari opportunità

Assegni di maternità e assegni familiari – 2006

- N. 2, p. 118 ● INPS

Assegni familiari – Erogazione ai coltivatori diretti e ai lavoratori autonomi da parte dell'INPS

- N. 2, p. 117-118 ● INPS

Assegni familiari – Erogazione da parte dell'INPS – 2006-2007

- N. 3, p. 110 ● NPS

Assistenza sociale – Legislazione regionale : Sardegna. L.R. 25 genn. 1988, n. 4 – Abrogazioni

- N. 1, p. 137-138 ● Sardegna

Assistenza sociale – Programmazione – Sicilia – 2004-2006

- N. 3, p. 118 ● Sicilia

Assistenza sociale – Riforma – Finanziamenti – Campania

- N. 3, p. 112 ● Campania

Assistenza sociale – Riforma – Liguria

- N. 3, p. 114 ● Liguria

Assistenza sociale – Riforma – Puglia

- N. 3, p. 116-117 ● Puglia

- Bambini, adolescenti e giovani – Criminalità – Prevenzione e riduzione – Paesi dell'Unione Europea – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006*
N. 3, p. 83 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo
- Bambini e adolescenti – Emarginazione sociale e povertà – Paesi dell'Unione Europea*
N. 1, p. 41-55 ● Schuurman, Mieke
- Bambini e adolescenti – Emarginazione sociale e povertà – Ungheria*
N. 1, p. 56-57 ● Herczog, Maria
- Bambini e adolescenti – Socializzazione – Ruolo del computer, di Internet, della televisione e dei videogiochi – Molise – 2004 – Statistiche*
N. 2, p. 160-174 ● Grignoli, Daniela
N. 2, p. 160-174 ● Mancini, Antonio
- Bambini e adolescenti – Sostegno – Impiego della telefonia d'aiuto – Europa – Dichiarazioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006*
N. 2, p. 83-84 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Centri diurni – Finanziamenti della Basilicata (Amm. Reg.) – 2006*
N. 1, p. 131 ● Basilicata
- Centri per la giustizia minorile – Finanziamenti – Italia – 2005*
N. 1, p. 109 ● Italia. Camera dei deputati
N. 1, p. 93-94 ● Italia. Senato
- Cinema – Temi specifici : Bambini e adolescenti – Povertà*
N. 1, p. 232-248 ● Colamartino, Fabrizio
- Discoteche – Personale : Adolescenti femmine – Italia*
N. 1, p. 91 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
N. 1, p. 94-95 ● Italia. Senato
- Discriminazione religiosa e discriminazione sociale – Prevenzione – Decisioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006*
Discriminazione religiosa e discriminazione sociale – Prevenzione – Decisioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006
N. 3, p. 82 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea
N. 3, p. 82 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Disuguaglianza sociale – Effetti della globalizzazione*
N. 1, p. 27-40 ● Cotesta, Vittorio
- Famiglie con disabili – Sostegno da parte dei servizi sociali – Abruzzo*
N. 1, p. 130 ● Abruzzo
- Famiglie con disabili – Sostegno da parte dei servizi sociali e delle Aziende sanitarie locali – Finanziamenti – Piemonte*
N. 1, p. 135-136 ● Piemonte
- Festa nazionale dei nomi – Italia*
N. 1, p. 124 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- Garanti della famiglia – Italia*
N. 3, p. 93 ● Italia
- Giovani – Inserimento lavorativo e integrazione sociale – Progetti – Comunità montana Valle del Samoggia*
N. 1, p. 224-227 ● Laboratorio Samoggia
- Indennità di maternità – Erogazione ai dirigenti : Donne*
N. 2, p. 99; 149 ● Italia
- Indennità di maternità – Erogazione ai dirigenti : Donne – Italia*
N. 1, p. 116 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali
N. 1, p. 119 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 5., Bilancio
- Italia (Stato) – Bilanci annuali e bilanci pluriennali – 2006*
N. 1, p. 85, 208-209 ● Italia
- Italia (Stato). Ministero della solidarietà sociale – Attività – Programmazione*
N. 3, p. 99-100 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 12., Affari sociali
N. 3, p. 95 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 11, Lavoro, previdenza sociale
- Lampade solari e lettini abbronzanti – Uso da parte degli adolescenti – Italia*
N. 1, p. 106-107 ● Italia. Camera dei deputati
- Madri detenute – Misure alternative alla detenzione – Italia*
N. 2, p. 107 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali
N. 1, p. 118; N. 3, p. 96 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia
- Minori detenuti – Certificati di idoneità alla guida dei ciclomotori – Italia*
N. 1, p. 123-124 ● Italia. Ministero della giustizia
- Minori detenuti – Reinserimento sociale – Protocolli d'intesa tra Associazione @uxilia, Trieste e Italia. (Stato). Dipartimento per la giustizia minorile*
N. 3, p. 109 ● Italia. Ministero della giustizia
- Occupazione – Ruolo del Comitato economico e sociale europeo – Pareri dell' Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2005*
N. 1, p. 78 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo
- Orfani, vedove e vittime di violenza sessuale – Assistenza – Ruanda – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2005*
N. 2, p. 79 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Piani sociali regionali – Abruzzo – 2005*
N. 1, p. 130 ● Abruzzo

- Piani sociosanitari regionali – Valle d'Aosta – 2006-2008*
N. 3, p. 120 ● Valle d'Aosta
- Popolazione – Tutela – In relazione alle guerre – Rapporti delle Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza – 2005*
N. 1, p. 71 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza
- Povertà – Italia e Paesi dell'Unione Europea – Rapporti di ricerca*
N. 1, p. 1-26 ● Ballini, Francesca
N. 1, p. 1-26 ● Galgani, Sara
N. 1, p. 1-26 ● Moretti, Enrico
N. 1, p. 1-26 ● Ricciotti, Roberto
- Profughi e rifugiati – Armenia, Azerbaijan e Georgia – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006*
N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Servizi integrati – Paesi dell'Unione Europea – 2005*
N. 1, p. 84 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance
- Servizi residenziali e servizi semiresidenziali – Campania*
N. 3, p. 112 ● Campania
- Servizi residenziali per minori e servizi semiresidenziali per minori – Campania*
N. 3, p. 112 ● Campania
- Servizi sociali – Carte dei servizi – Elaborazione da parte della Toscana (Amm. reg.)*
N. 3, p. 119 ● Toscana
- Servizi sociali – Lombardia*
N. 2, p. 122 ● Lombardia
- Società – Effetti della globalizzazione – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2005*
N. 1, p. 77 ● Unione Europea. Parlamento europeo
- Strumenti informatici – Uso da parte dei disabili – Italia – 2006-2007*
N. 2, p. 106-107 ● Italia. Camera dei deputati
- Studenti : Rimpatriati – Reinserimento sociale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
N. 3, p. 85 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Sviluppo economico e sviluppo sociale – Politiche – Cooperazione tra gli organi comunitari e i Paesi dell'Unione Europea – Comunicazioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006*
N. 2, p. 82 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea
- Sviluppo economico e sviluppo sociale – Politiche dei Paesi dell'Unione Europea – Comunicazioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2006*
N. 2, p. 82 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea

TRATTA

Adolescenti femmine e donne – Tratta – Prevenzione e repressione – Germania – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2006

N. 2, p. 91 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Bambine e donne – Tratta – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2005

N. 1, p. 72 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini, adolescenti e donne – Tratta – Risoluzioni dell'Unione Europea. Parlamento europeo – 2006

N. 2, p. 84-85 ● Unione Europea. Parlamento europeo

Bambini e adolescenti – Tratta – Albania – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Tratta – Grecia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2006

N. 2, p. 79-80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

N. 2, p. 80 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Rom – Tratta – Paesi dell'Europa orientale

N. 2, p. 92 ● OSCE

Tratta – Italia – Congressi – 2005

N. 1, p. 122 ● Italia. Dipartimento per le pari opportunità

Tratta – Legislazione statale : Italia. L. 11 ag. 2003, n. 228, art. 13 – Regolamenti – Applicazione

N. 1, p. 85 ● Italia

N. 1, p. 121 ● Italia

Tratta – Prevenzione e repressione – Comunicazioni dell'Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea – 2005

N. 1, p. 74-75 ● Unione Europea. Consiglio dell'Unione Europea

Vittime della tratta – Assistenza e tutela – Italia

N. 3, p. 109 ● Italia. Dipartimento per i diritti e le pari opportunità

TUTELA DEL MINORE

Bambini e adolescenti – Organi – Commercio – Prevenzione – Italia

N. 3, p. 94 ● Italia

Bambini e adolescenti – Sostegno – Impiego della telefonia d'aiuto – Italia

N. 3, p. 93-94 ● Italia

- Bambini e adolescenti – Tutela – Marche*
N. 3, p. 54-64 ● Mengarelli, Mery
- Garanti per l'infanzia – Attività – Programmazione – Marche – 2006*
N. 3, p. 115 ● Marche
- Garanti per l'infanzia – Croazia*
N. 3, p. 186-188 ●
- Garanti per l'infanzia – Istituzione da parte della Campania (Amm. Reg.)*
N. 3, p. 111-112 ● Campania
- Garanti per l'infanzia – Istituzione – Europa*
N. 3, p. 1-12 ● Waage, Trond
- Garanti per l'infanzia – Istituzione – Italia*
N. 3, p. 32-42 ● Baldassarre, Laura
N. 3, p. 136-141 ● Mengarelli, Mery
N. 3, p. 136-141 ● Milanese, Francesco
N. 3, p. 13-31 ● Occhiogroso, Franco
N. 3, p. 136-141 ● Strumendo, Lucio
N. 3, p. 123-135 ● Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza
- Garanti per l'infanzia – Italia*
N. 3, p. 92-93 ● Italia
- Garanti per l'infanzia – Malta*
N. 3, p. 189-191 ●
- Garanti per l'infanzia – Polonia*
N. 3, p. 183-185 ●
- Minori – Diritto all'ascolto – Ruolo dei garanti per l'infanzia – Veneto*
N. 3, p. 43-53 ● Arnosti, Claudia
N. 3, p. 43-53 ● Strumendo, Lucio
- Tutori : Volontari – Istituzione – Progetti – Veneto*
N. 3, p. 192-195 ● Veneto. Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori

VIOLENZA

- Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Prevenzione*
N. 2, p. 95-96; ● Italia
141-144
- Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Prevenzione – Italia*
N. 1, p. 103-104 ● Italia. Camera dei deputati
N. 1, p. 116 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 1., Affari costituzionali
N. 1, p. 117 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 2., Giustizia
N. 1, p. 119 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente, 5., Bilancio
N. 1, p. 98 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 2, Giustizia
N. 1, p. 100 ● Italia. Senato. Commissione permanente, 5, Bilancio

- Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Riduzione – Interventi della Toscana (Amm. Reg.)*
N. 1, p. 138 ● Toscana
- Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Riduzione – Interventi della Toscana (Amm. reg.) – 2005-2007*
N. 3, p. 118 ● Toscana
- Bambini, adolescenti e donne – Violenza – Prevenzione – 2007-2013 – Pareri dell'Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo – 2006*
N. 2, p. 86 ● Unione Europea. Comitato economico e sociale europeo
- Bambini e adolescenti maltrattati – Assistenza – Campania*
Bambini e adolescenti violentati – Assistenza – Campania
N. 1, p. 131-132 ● Campania
- Bambini e adolescenti – Violenza sessuale – Prevenzione – Decisioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2006*
N. 2, p. 90 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Violenza su bambini – Prevenzione – Risoluzioni delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2005*
N. 1, p. 72 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Violenza su bambini e adolescenti e violenza su donne – Prevenzione – Comunicazioni dell'Unione Europea. Commissione europea – 2005*
N. 1, p. 76 ● Unione Europea. Commissione europea
- Vittime di violenza : Bambine e bambini – Presa in carico – Molise*
N. 3, p. 115-116 ● Molise
- Vittime di violenza : Donne – Sostegno – Impiego della telefonia d'aiuto – Italia*
N. 1, p. 122 ● Italia. Dipartimento per le pari opportunità

*Finito di stampare nel mese di agosto 2007
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*

